



Juha-Pekka Martikainen  
Pentti Meklin

# OULUN YDINKUNTA- PALVELUKUNTAMALLI

KUNNALLISEN PALVELUTUOTANNON  
TURVAAMINEN

Oulun kaupunkisuunnittelu  
Sarja B 41  
ISSN 0357-8208

## ESIPUHE

Oulun kaupunginvaltuusto päätti vuonna 1998, että kaupungin organisaatiossa siirrytään vähitellen ydinkunta-palvelukuntamalliin, joka on oululainen sovellutus tilaaja-tuottajamallista. Päätöksen taustalla oli kaupungin vuosikatteen voimakas putoaminen, talouden nopea korjausliike ja ajatus siitä, että pitemmän tähtäimen rakenteellisin muutoksin tulisi voida välttää vastaavien tilanteiden syntyminen tulevaisuudessa. Kysymys oli kaupungin palvelujen ja palvelutason turvaamisesta taloudellisessa uhkatilanteessa. Laajemmin ajateltuna kysymys oli ja on suomalaisen hyvinvointimallin turvaamisesta kansainvälisten kilpailukykyvaatimusten kiristyessä. Tuosta tilanteesta Oulussa käynnistynyttä prosessia ja sen tähänastisia tuloksia tarkastellaan tässä tutkimuksessa.

Tämä tutkimus on tehty Oulun kaupunginvaltuuston päätettyä, että vuoden 2002 kuluessa käynnistetään tieteellisen tahon suorittama tutkimus ydinkunta-palvelukuntamallin taloudellisista ja laadullisista vaikutuksista. Tutkimus on tehty Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitoksessa, kunnallistalouden professori Pentti Meklinin ja DI, HK Juha-Pekka Martikaisen toimesta. Tutkimuksen oululaiseen ohjausryhmään ovat kuuluneet talous- ja suunnittelujohtaja Esa Katajamäki, tietohuoltopäällikkö Timo Mäkitalo, tulosityksiköjohtaja Leila Kerola sekä allekirjoittanut.

Tutkimuksessa selvitetään ydinkunta-palvelukuntamallin taloudellisia ja laadullisia vaikutuksia viidellä tehtäväalueella, jotka ovat katujen kunnossapito, kiinteistöjen hoito, lasten päivähoito, ruoka-huolto ja lastensuojelu. Tutkimuksessa tarkastellaan kokemuksia ydinkunta-palvelukuntamallista taloudellisuuden ja tuottavuuden, palvelujen laadun ja asiakastyytyväisyyden sekä sisäisten prosessien näkökulmista. Tutkimus toimii tervetulleena ulkopuolisen asiantuntijatahon antamana kuvauksena ja arviointina prosessista ja sen tuloksista.

Siirtymäprosessi ydinkunta-palvelukuntamallin mukaiseen toimintatapaan ja organisaatioon jatkuu edelleen. Uskon, että tämä tutkimus omalta osaltaan edesauttaa myönteisellä tavalla Oulun kaupungin palvelujen tilaamisen ja tuottamisen kehittämistä valitun strategisen linjan mukaisesti.

Oulussa joulukuussa 2003

Silja Hiironniemi

Apulaiskaupunginjohtaja

Juha-Pekka Martikainen – Pentti Meklin

**OULUN YDINKUNTA-PALVELUKUNTAMALLI**  
**- KUNNALLISEN PALVELUTUOTANNON TURVAAMINEN**



## SISÄLTÖ

Esipuhe

1 JOHDANTO.....	3
2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS .....	5
2.1 Tutkimustehtävä .....	5
2.2 Tutkimusaineisto ja menetelmät.....	6
2.3. Tutkimuksen kohde ja rajausta.....	8
3 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI .....	9
3.1 Mallin lähtökohdat.....	9
3.2 Tilaaaja-tuottajamallin ulkomaisia kokemuksia.....	16
3.3 Mallin käyttö ja kokemukset Suomessa .....	18
4 OULUN YDINKUNTA-PALVELUKUNTAMALLI.....	25
4.1 Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukuntamallin taustaa.....	25
4.2 Keskeisiä periaatteita.....	26
4.3 Mallin käyttöönoton edellytyksiä.....	26
4.4 Kehittämisen käynnistäminen .....	27
4.5 Ydinkunta-palvelukuntamalli teknisissä palveluissa.....	28
4.6 Ydinkunta-palvelukuntamalli sosiaalitoimessa .....	31
4.7 Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli ja markkinamaisuus.....	34
5 KOKEMUKSIA YDINKUNTA-PALVELUKUNTAMALLISTA .....	37
5.1 Taloudellisuus ja tuottavuus .....	37
5.1.1 Kehityksen arvioinnin lähtökohtia .....	37
5.1.2 Katujen kunnossapito .....	38
5.1.3 Kiinteistöjen hoito.....	40
5.1.4 Päivähoito.....	41
5.1.5 Lastensuojelu .....	48
5.1.6 Ruokahuolto .....	52
5.1.7 Transaktiokustannukset ydinkunta-palvelukuntamallissa.....	55
5.2 Palvelujen laatu ja asiakastyytyväisyys.....	56
5.2.1 Katujen kunnossapito .....	58
5.2.2 Päivähoito.....	63
5.2.3 Sisäiset asiakkaat.....	66
5.3 Sisäiset prosessit malliin siirryttäessä.....	67
5.3.1 Tilaaajan ja tuottajan roolit .....	67

5.3.2 Sopimusmenettelyt .....	71
5.3.3 Henkilöstö ydinkunta-palvelukuntamallissa .....	73
6 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT .....	81
6.1 Arvioita mallista kokonaisuutena.....	81
6.2 Taloudellisuus ja tehokkuus.....	82
6.3 Palvelujen laatu .....	84
6.4 Tilaajan ja tuottajan roolit .....	85
6.5 Prosessi ja henkilöstö .....	86
6.6 Mahdollisuuksia, uhkia ja kehittämistarpeita.....	87

## LIITTEET

Liite 1. Tutkimuksessa haastatellut henkilöt.

## KUVAT

Kuva 3/1. Julkisen palvelutuotannon organisointimalleja .....	10
Kuva 3/2. Kustannusrakenne hierarkisessa organisaatiossa ja tilaaja-tuottajamallissa. ....	16
Kuva 4/1. Oulun teknisen toimen organisaatio 2002.....	30
Kuva 5/1. Päivähoidon toimintamenot suurissa kaupungeissa 1997-2001.....	42
Kuva 5/2. Päivähoidon yksikkökustannus suurissa kaupungeissa 1997-2001. ....	43
Kuva 5/3. Päiväkotihoidon yksikkökustannus 1996-2002.....	43
Kuva 5/4. Päivähoidon käyttömenot suurissa kaupungeissa 2001. ....	44
Kuva 5/5. Päivähoidon yksikkökustannukset tuotteittain 2002.....	45
Kuva 5/6. Päivähoidon yksikkökustannukset tuoteryhmittäin 2001-2002. ....	45
Kuva 5/7. Pilottipäiväkotien suoritteet 1999-2002. ....	46
Kuva 5/8. Tuottavuuden kehitys pilottipäiväkodeissa 1999-2002.....	47
Kuva 5/9. Lastensuojelun toimintamenot suurissa kaupungeissa 1997-2001.....	48
Kuva 5/10. Lastensuojelun paikkojen tarpeen kehitys 1997-2001. ....	49
Kuva 5/11. Lastensuojelun yksikkökustannukset suurissa kaupungeissa 1997-2001. ....	50
Kuva 5/12. Oulun Aterian taloudellisuus ja tuottavuus 1993-2002.....	53
Kuva 5/13. Asukkaiden tyytyväisyys katu- ja viheralueiden hoitoon 2001-2002. ....	58
Kuva 5/14. Tyytyväisyys ajoratojen hoitoon. ....	59
Kuva 5/15. Asukkaiden tyytyväisyys viheralueiden hoitoon.....	60
Kuva 5/16. Tyytyväisyys katujen talvihoitoon. ....	62
Kuva 5/17. Lasten vanhempien tyytyväisyys päivähoitopalveluihin 2000.....	63
Kuva 5/18. Lasten vanhempien tyytyväisyys päivähoitoon vuonna 2002.....	65
Kuva 5/19. Sosiaalitoimen (päivähoito) organisaatorakenne. ....	70
Kuva 5/20. Tyytyväisyys sisäisiin laatutekijöihin 2000. ....	77
Kuva 5/21. Päiväkotien henkilöstön työtyytyväisyys 2002.....	78

## 1 JOHDANTO

Kuntatalouden heikkeneminen on pakottanut kunnat etsimään uusia ratkaisuja, joiden avulla kunnallisen palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellisuutta kyettäisiin parantamaan. Etenkin 1990-luvun alku oli monille kunnille taloudellisesti vaikeaa aikaa, eivätkä kaikkien kuntien tulot aina riittäneet edes juoksevien menojen kattamiseen investoinneista puhumattakaan. Vuosikymmenen puolivälissä olleen taloudellisesti paremman jakson jälkeen alkoi kuntatalous jälleen heikentyä ja kunnat joutuivat uudelleen harkitsemaan sitä, miten palvelut saadaan kuntalaisille tuotetuksi. Palvelutuotannon ongelmia on pahentanut vielä se, että kuntalaiset ovat pikemminkin halunneet lisää ja entistä laadukkaampia palveluja samanaikaisesti, kun kuntien tulot ovat pudonneet. Myös valtio on toimenpiteillään osaltaan kiristänyt kuntataloutta asettamalla kunnille uusia velvoitteita, joiden rahoitus on jäänyt ainakin osittain kuntien huoleksi.

Kunnallisiin palveluihin on kohdistunut suuria uudistuspaineita jo 1980-luvulta lähtien. Kunnallisten palvelujen voimakas laajentuminen 1970- ja 1980-luvulla lienee osittain syynä siihen, että kunnallista palvelutuotantoa on alettu tarkastella entistä kriittisemmin. Kuntien menot ovat nousseet voimakkaasti ja tämän myötä kuntalaisten verorasitus on kasvanut oleellisesti. Esimerkiksi kunnallisverotus on kiristynyt vuodesta 1970 (keskimääräinen äyrihintana 14,38) vuoteen 2003 (keskimääräinen veroprosentti 18,03) yli 25 %:lla. Kuntalaiset ovat saaneet kantaakseen kasvavat palvelukustannukset toisaalta kunnallisveron nousun myötä ja toisaalta valtion verotuksen kautta, josta osa kanavoidaan takaisin kuntiin valtionapujen muodossa. Kunnat ovat ottaneet käyttöön verojen lisäksi myös uusia aiemmin tuntemattomia tulonlähteitä, joilla katetaan palvelujen kustannukset joko osittain tai kokonaan riippuen palvelun laadusta. Tällaisia uusia tulonlähteitä ovat esimerkiksi vuonna 1981 käyttöön tullut katu-maksu, joka sittemmin on korvattu kiinteistöverolla (1993) sekä erilaiset käyttäjämaksut kuten terveystakeskusmaksu.

Palvelujen lisääntyminen ja siitä johtuva rahoitustarpeen kasvu ovat johtaneet siihen, että palvelujen organisointia on alettu vaatia uudistettavaksi paremman tehokkuuden saavuttamiseksi. Myös kuntalaisten valinnanvapautta on korostettu ja vaadittu sen vuoksi palveluihin myös yksityisten tuottamia vaihtoehtoja. Kunnallista palvelutuotantoa väitetään usein tehottomaksi ja kalliiksi vaikkakaan perusteluja tälle väitteelle ei aina pystytä esittämään. Tehokkuuden lisäämistä ja uusia palvelutuotannon organisointimalleja on alettu vaatia myös verorasituksen kasvun pysäyttämiseksi ja mielellään jopa verorasituksen keventämiseksi.

Tähän kehitykseen kunnat pyrkivät löytämään aluksi apua muun muassa henkilöstöä vähentämällä ja erilaisilla paikallisilla ratkaisuilla kuten lomarahavapaililla. Nämä toimet auttoivat akuuttiin kriisiin, mutta pidemmän päälle niiden avulla ei ongelmaa voida ratkaista. Tämän vuoksi kuntakentällä on etsitty aktiivisesti ratkaisuja, joiden avulla palvelutuotantoa voitaisiin tehostaa niin, että samalla rahalla saataisiin nykyistä taloudellisempia ja laadukkaampia palveluja.

Eräänä vastauksena tähän ristiriitatilanteeseen on esitetty muun muassa tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa. Mallin ideana on jakaa kunnan organisaatio kahteen osaan, välittömästi kunnan keskushallinnon alaisuudessa ja valvonnassa olevaan tilaajaorganisaatioon, joka vastaa päätöksentekijöiden osoittamien linjojen puitteissa palvelujen hankinnasta ja tilaamisesta sekä aiempaan itsenäisempään palveluja tarjoavaan tuottajaorganisaatioon, joka päättää miten nämä palvelut tuotetaan.

Tilaaja-tuottajamallia voidaan pitää eräänlaisena perinteisen kunnallisen tuotantomallin (kunnan virasto tai laitos palvelun tuottajana) ja markkinoiden (kunta ostaa palvelut markkinoilta) välimuotona. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa nopeutti vuoden 1995 kuntalain uudistus, jossa nettobudjetointi tuli korostetusti esiin. Tilaaja-tuottajamallin käyttöä edisti kuntalain myötä tullut vallan ja vastuun uusjako, joka helpotti tilaaja-tuottajamallin edellyttämää organisaation kahtiajakoa. Myös uusien tuotannon organisointimallien käyttöönotto on vienyt kehitystä tilaaja-tuottajamallin suuntaan. Samalla kunnissa siirryttiin laajalla rintamalla perinteisestä resurssiohjauksesta tulosohjauksen suuntaan, jossa sekä tilaajien että tuottajien huomio kiinnittyy palvelujen tuottamiseen käytettävien resurssien sijasta enemmänkin tuotteisiin ja niiden laatuun.

Oulun kaupungin tilaaja-tuottajamallin kehittäminen sai alkunsa vuoden 1997 huonosta tilinpäätöksestä ja seuraavan vuoden alijäämäisestä talousarviosta. Tilaaja-tuottajamallilta - tai ydin-kunta-palvelukuntamallilta kuten sitä Oulussa kutsutaan - odotetaan, että palvelut voidaan tuottaa halvemmalla, tehokkaammin ja kilpailukykyisemmin. Mallin tavoite on lisätä pitkällä aikavälillä palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellisuutta palvelujen laadun kärsimättä ja osoittaa kaupungin kilpailukyky palvelujen tuottajana suhteessa yksityisiin tuottajiin. Tarkoituksena ei ole ulkoistaa palveluja, vaan säilyttää merkittävä osa omassa tuotannossa; mallissa on kyse kunnallisen palvelutuotannon turvaamisesta.



## 2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

### 2.1 Tutkimustehtävä

Oulun kaupunginvaltuusto päätti vuoden 2002 talousarvion käsittelyn yhteydessä<sup>1</sup> tilata tutkimuksen siitä, miten ydinkunta-palvelukuntamalli, jonka kehittäminen aloitettiin varsinaisesti vuonna 1998, on vaikuttanut kaupungin palvelutuotantoon. Tutkimuksen tavoitteena on *selvitää Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukuntamallin vaikutuksia kaupungin palvelutuotannon taloudellisuuteen ja palvelujen laatuun sekä palvelujen tuotantoprosessiin.*

Mallin taloudelliset vaikutukset näkyvät viime kädessä palvelujen *taloudellisuuden paranemisenä*. Taloudellisuuden keskeinen mittari ovat tuotteiden yksikkökustannukset. Taloudellisuutta tarkasteltaessa ei kuitenkaan voida tyytyä pelkästään tuotteiden ja palvelujen yksikkökustannusten tarkasteluun vaan asiaa on tarkasteltava laajemmin. Tietyissä tapauksissa yksikkö voi alentaa omia kustannuksiaan säilyttämällä menoja muiden yksikköjen kannettavaksi tai kuntalaisten maksettavaksi. Tästä syystä taloudellisuuden tarkastelussa on otettava huomioon muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- Miten tuotteiden yksikkökustannukset ovat muuttuneet?
- Miten tuotevalikoima on muuttunut?
- Onko tuotteissa ja palveluissa tapahtunut sisällöllisiä muutoksia?
- Miten tuotteiden määrä on kehittynyt?
- Mitä muiden hallintokuntien kustannuksille on tapahtunut?
- Miten kaupungin kokonaiskustannukset ovat muuttuneet tietyn tuotejoukon osalta?
- Onko taloudellista rasiusta siirretty kuntalaisten harteille?
- Miten kustannukset suhtautuvat muiden kuntien kustannuksiin?
- Mitä mahdollisesti vapautuneille resursseille on tapahtunut?
- Millainen on hierarkiakustannusten ja transaktiokustannusten suhde?

Arvioitaessa palvelutuotannon uudistusta on palvelujen *laadun muutosten arviointi* yhtä tärkeää kuin taloudellisuudenkin arviointi. Tuotteiden laatu ja saatavuus saattavat jopa heikentyä siinä tapauksessa, että palvelutuotannon uudistuksessa keskitytään pelkästään kustannusten alentamiseen. Laatu voidaan tarkastella esimerkiksi palvelun käyttäjien eli asiakkaiden sub-

---

<sup>1</sup> Oulun kaupunginvaltuusto 28.11.2001 § 143

jektiiivisten kokemusten pohjalta tai erikseen suoritettavan asiantuntija-arvioinnin perusteella. Myös erilaiset standardit ovat mahdollisia laadunarvioinnin työkaluja.

Taloudellisuudessa ja tuotteiden laadussa tapahtuneiden muutosten takana ovat yleensä erilaiset *tuotantoprosessissa ja palvelujen järjestämistavoissa* tapahtuneet muutokset, joiden seurauksena esimerkiksi yksikkökustannukset alenevat ja/tai palvelujen laatu paranee. Prosessiin liittyviä kysymyksiä, joita tässä yhteydessä voidaan tarkastella, ovat muun muassa:

- Kustannustietoisuudessa tapahtunut kehitys
- Työnjaon muutokset
- Päätösvallan jaossa tapahtuneet muutokset
- Toiminnan painopisteiden uudelleensuuntaaminen
- Informaatiotuotannon kehittyminen
- Laatujärjestelmän ja laadun arvioinnin kehittäminen.

## 2.2 Tutkimusaineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto koostuu asiakirja-aineistosta ja Oulun kaupungin edustajien haastatteluista. Edellisen osan avulla pyritään saamaan vastaus siihen, miten palvelutuotannon taloudellisuus, tuottavuus ja palvelujen laatu ovat kehittyneet. Käytettävä aineisto koostuu Oulun kaupungin virallisiasiakirjoista, kuten talousarvioista, tilinpäätöksistä, johtosäännöistä ja viranomaispäätöksistä. Näiden lisäksi tutkimuksessa käytetään kaupungin kustannuslaskenta- ja muuta laskentatoimen aineistoa sekä kaupungin tekemien asiakastytyväisyyskyselyjen tuloksia. Tätä Oulun kaupungin aineistoa täydennetään virallisella tilastoaineistolla, jonka avulla voidaan vertailla Oulun kaupungin palvelutuotannon kustannuksia muiden suurten kaupunkien kustannuksiin<sup>2</sup>.

Haastatteluaineiston avulla pyritään täydentämään edellistä aineistoa ja selvittämään lisäksi muun muassa kustannustietoisuuteen ja sen kehittymiseen, prosesseihin, organisaatioon ja henkilöstöön liittyviä asioita. Haastatteluihin, jotka olivat tyypiltään strukturoituja teemahaastatteluja, pyrittiin valitsemaan sellaisia henkilöitä, jotka ovat olleet keskeisesti mukana ydin-kunta-palvelukuntamallin kehittämisessä. Tutkimuksessa haastateltiin tilaajaorganisaation ja tuottajaorganisaation sekä kaupungin keskushallinnon viranhaltijoita. Heidän lisäksi haastatel-

---

<sup>2</sup> Tilastokeskus, Kuntien toiminta- ja taloustilastot 1997-2001.

tiin ydinkunta-palvelukuntamallin käyttöönottoon liittyvien luottamushenkilötoimielinten jäseniä. Haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluina. Haastatteluihin osallistuneet henkilöt ja ryhmät on esitetty liitteessä 1.

Laatukysymyksiin pyritään saamaan vastauksia sekä Oulun kaupungin jo toteuttamien käyttäjäkyselyiden avulla että myös muun muassa Efektia Oy:n tekemien palvelutyytyväisyyskyselyjen avulla. Oulun kaupunki on tehnyt palvelutyytyväisyyskyselyjä sekä päivähoidosta että katujen ja viheralueiden kunnossapidosta.

Luonteeltaan tutkimus on arviointi- eli evaluaatiotutkimus. Arvioinnilla pyritään selvittämään jonkin asian hyödyllisyyttä, arvoa, ansiota tai tilaa<sup>3</sup>. Arviointi voi kohdistua instituutioon, organisaatioon, järjestelmään, projektiin, ohjelmaan tai esimerkiksi palveluun<sup>4</sup>. Arvioinnissa kohdetta tarkastellaan vertaamalla arvioitavaa asiaa johonkin arviointikriteeriin. Esimerkiksi lasten päivähoidon taloudellisuutta voidaan arvioida vertaamalla Oulun päivähoidon yksikkökustannuksia muiden suurten kaupunkien lukuihin. Lopputuloksena on arvio siitä, miltä kohde valittujen kriteerien mukaan näyttää ja miten se niihin suhteutuu. Arvioinnin avulla voidaan esimerkiksi selvittää toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tai sitä voidaan käyttää kehittämisprosessin arviointiin, jolloin päähuomio kiinnitetään siihen, onko valittu strategia vienyt kehitystä toivottuun suuntaan. Arviointitutkimusta voidaan käyttää myös kehitysprojektin uudelleensuuntaamisen tukena, mikäli aiemmin valittu linja ei näytä vievän kohti toivottua päämäärää.<sup>5</sup>

Tässä tutkimuksessa Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukuntamallista arvioidaan neljää asiaa: taloudellisuutta, tuottavuutta, laatua ja prosessien toimivuutta. Taloudellisuuden mittarina käytetään palvelujen yksikkökustannuksia. Tuottavuutta tarkastellaan tuotoksen ja sen saavuttamiseen käytettyjen panosten suhteen avulla. Laadun mittarina käytetään asiakastyytyväisyyttä. Prosessien toimivuuden arvioinnissa mittareina käytetään haastateltavien arvioita niiden kehityksestä ja toimivuudesta. Prosesseihin sisällytetään tässä sekä palvelujen tuotantoprosessit että hallinto- ja päätöksentekoprosessit.

---

<sup>3</sup> Robson 2001, 24 ja Vuorela 1997, 11

<sup>4</sup> Robson 2001, 24, ja 27 ja Vuorela 1997, 15

<sup>5</sup> Arvioinnin käsitteistöä on tarkasteltu myös teoksessa Silvennoinen-Nuora ym. (2003): Kuntien tuloksellisuusarviointia kehittämässä.

### 2.3. Tutkimuksen kohde ja rajaus

Tutkimukseen on valittu mukaan sellaisia Oulun kaupungin palveluyksiköjä, joissa ydinkunta-palvelukuntamallin soveltaminen on kaikkein pisimmällä ja jotka ovat olleet mallin kehittämisessä kauimmin mukana. Ydinkunta-palvelukuntamallin kokeilussa olivat ensimmäisessä vaiheessa mukana kaupungin tekninen keskus sekä sosiaali- ja terveystoimi, minkä vuoksi tutkimukseen on valittu yhteensä neljä näiden toimialojen yksikköä. Tekniseltä toimialalta mukana ovat *katujen kunnossapito* ja *kiinteistöjen hoito*. Sosiaalitoimen palvelualueista tarkastellaan *päivähoitoa* ja *lastensuojelua*. Näiden lisäksi tukipalveluista on mukana *ruokahuolto*.

### 3 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI

#### 3.1 Mallin lähtökohdat

Aikaisemmin kunnan oma organisaatio tuotti palvelut ja tuotantoyksiköt olivat useimmiten bruttobudjetoituja. Toiminnan laajentuessa ja kuntien tehtävien lisääntyessä kuntiin perustettiin yleensä uusia virkoja ja toimintaa laajennettiin kyseenalaistamatta palvelutuotannon organisointimuotoa. Lisäksi palvelutuotannon ohjaus oli luonteeltaan resurssiohjausta, jossa poliitikot päättivät sekä sen, mitä tuotetaan että pitkälti myös sen, miten tuotetaan, ja osoittivat palveluja tuottaville yksiköille tarvittavan rahoituksen. Tällainen ohjausjärjestelmä saattoi osittain johtaa tehottomuuteen, koska palveluja tuottavalta yksiköltä puuttuivat kannustimet toimia tehokkaasti ja taloudellisesti; karkeasti yksinkertaistettuna yksikön tarvitsi huolehtia siitä, että se toimi valtuuston osoittamien resurssien puitteissa, ei niinkään siitä, että kuntalaiset saisivat mahdollisimman laadukkaita ja edullisia palveluja. Osittain tämä ongelma voidaan nähdä seurauksena julkisen hallinnon olemuksesta. Valtion mutta myös kuntien toiminnassa päällimmäisenä ovat olleet viranomaistehtävät, ei palvelujen tuottaminen.

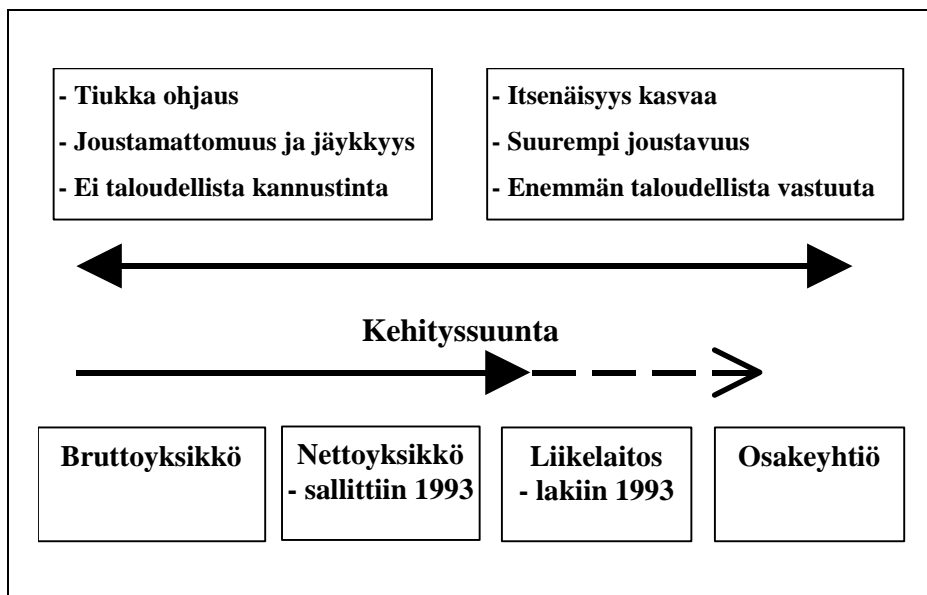
Julkisen sektorin tuottamien palvelujen lisääntyessä ja rahoituksen kiristyessä on alettu etsiä uusia keinoja ja malleja, joiden avulla julkinen palvelutuotanto saataisiin tehokkaammaksi, taloudellisemmaksi ja joustavammaksi. Ohjauksessa on siirrytty resurssiohjauksesta kohti tulosohjausta, jossa poliitikot päättävät, mitä tuotetaan ja palveluyksiköiden tehtäväksi jää päättää se, miten palvelut tuotetaan. Kehityssuunta näkyy kuntien yksikkörakenteen muutoksena.

Kehittämisen perusideana on ollut niin sanottu tilaaja-tuottajamalli, jossa julkisen sektorin tilaajat ja tuottajat erotetaan toisistaan. Kaikkein pisimmälle vietynä palvelut hankittaisiin yksityisen sektorin tuottajilta ja julkiselle sektorille jäisi palvelutuotannossa vain palvelujen määrittelijän, tilaajan ja maksajan rooli. Tilaaja-tuottajamallin ei kuitenkaan tarvitse merkitä palvelutuotannon yksityistämistä tai edes ulkoistamista, vaan palvelut voidaan haluttaessa tuottaa myös kunnan sisällä tilaajaorganisaatiosta erotetuissa palveluyksiköissä.

Palveluja tuottavat yksiköt on kuntasektorilla organisoitu aiemmin yleensä bruttoyksiköiksi. Valtuusto on päättänyt talousarvion käsittelyssä bruttoyksikön meno- ja tuloarvion usein meno- ja tulolajeittain. Yksikön ohjaus on siten ollut tiukkaa, eikä sille ole juurikaan jäänyt vapautta vaikuttaa esimerkiksi siihen, mitä resursseja se palvelujen tuottamisessa käyttää. Pyritäessä lisäämään palveluja tuottavien yksikköjen joustavuutta, otettiin vuoden 1993 alusta

käyttöön nettobudjetointi. Nettoyksikön osalta valtuusto päättää vain sen, mikä on yksikön nettotulos (ali-/ylijäämä). Muutoin nettoyksiköllä on bruttoyksikköä suurempi vapaus toimintansa organisoinnissa. Palveluja tuottava yksikkö muutetaan nettoyksiköksi yleensä silloin, kun se kykenee kattamaan suuren osan käyttömenoistaan omilla myynti- tai maksutuloillaan. Liikelaitos on palvelutuotannon vapauttamisen seuraava organisointimuoto, jota teoriassa voidaan soveltaa silloin, kun yksikkö pystyy omilla tuloillaan kattamaan myös suuren osan pääomamenoistaan. Tällainen organisointimalli soveltuu hyvin sellaisiin pääasiassa palveluja myyviin yksiköihin, joiden toimintaan ei sisälly merkittävästi viranomaistehtäviä. Esimerkkinä voidaan mainita kunnalliset vesilaitokset.

Kaikkein itsenäisin kunnallisen palvelutuotannon organisointimuoto on osakeyhtiö, jossa kunnalla on määräysvalta. Kunnallisen osakeyhtiön itsenäisyys on yleensä varsin laaja ja se voi itsenäisesti päättää siitä, miten se palvelut tuottaa. Kunnan rooli omistajana rajoittuu usein vain sen määrittelyyn, mitä palveluja yhtiön on tuotettava. Osakeyhtiö pyritään sitomaan konsernistrategian avulla osaksi kunnallisen palvelutuotannon kokonaisuutta. Keskeinen kehityssuunta on ollut se, että nykyisin palveluja tuottavia yksiköjä ohjataan yhä enemmän määrärahojen ja niihin liittyvien toiminnallisten tavoitteiden avulla. Toiminnalliset tavoitteet ilmaisevat usein ”palvelutilauksen”, jonka toteuttamista varten talousarviossa osoitetaan määräraha.



Kuva 3/1. Julkisen palvelutuotannon organisointimalleja.

Tilaaaja-tuottajamallin tyyppistä palvelutuotannon organisointia voidaan pitää eräänä vuonna 1995 voimaan astuneen kuntalain yhtenä perusajatuksena<sup>6</sup>. Laissa korostetaan voimakkaasti sitä, että kunnan tehtävänä on *järjestää* palvelut kuntalaisille. Palvelujen *tuotanto* voidaan organisoida paikalliset tarpeet ja olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tilaaaja-tuottajamallia pidetäänkin vaihtoehtona kunnallisen palvelutuotannon kehittämiseksi ja sen käyttö ainakin kokeilumielessä on herättänyt kasvavaa kiinnostusta.

Tilaaaja-tuottajamalli ei kuitenkaan ole uusi keksintö. Ruotsissa on mallin käyttöä kokeiltu jo 1960-luvulla Göteborgin kaupungissa. Laajemmin tilaaaja-tuottajamallin käyttö yleistyi Ruotsissa kuitenkin vasta 1980-luvulla. Myös suomalainen kunnallishallinto on alkanut kiinnostua mallista ja kuten monien muidenkin julkisen sektorin uudistusten kohdalla, mallia on otettu Ruotsista.<sup>7</sup> Suomen Kuntaliitto on kilpailupoliittisessa linjauksessaan asettanut yhdeksi tavoitteeksi tilaaaja-tuottaja-ajattelun kehittämisen kuntasektorin palvelutuotannossa. Kuntaliitto näkee tilaaaja-tuottajamallin soveltamisessa kaksi vaihetta, joista ensimmäinen voi olla ns. sisäinen tilaaaja-tuottajamalli. Pidemmälle kehitetty versio tilaaaja-tuottajamallista on kilpailuttaa myös ulkoisia tuottajia sisäisten yksikköjen rinnalla. Tällöin saadaan mukaan aitoa kilpailua.<sup>8</sup>

### **Mikä tilaaaja-tuottajamalli on?**

Tilaaaja-tuottajamallia ei ole missään määritelty selkeästi. Tilaaaja-tuottajamallin tunnusmerkistöön kuuluu kuitenkin kaksi periaatetta. Ensiksikin tilaaaja ja tuottaja on kyettävä erottamaan toisistaan. Palvelujen tilaaminen kuuluu kunnan poliitikkojen ja heitä avustavien johtavien viranhaltijoiden tehtäviin. Poliitikkojen tehtävänä on määrittellä kunnan strategia ja sen perusteella se, mitä palveluja kuntalaisille järjestetään sekä osoittaa tähän varat. Poliittisia päätöksentekijöitä avustavien keskushallinnon ja toimialojen johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on tarjouspyyntöjen valmistelu ja vertailu, sopimusten tekeminen sekä niiden valvonta.

---

<sup>6</sup> Harjula – Prättälä 1998, 105

<sup>7</sup> Valkama 1994, 13

<sup>8</sup> Ks. Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset 2002

Palvelujen tuottaminen kuuluu tilaajaorganisaatiosta erotetuille tuottajayksiköille. Periaatteessa nämä yksiköt voivat olla kunnan omia tai ulkopuolisia yksiköitä. Näiden yksiköiden tehtävänä on päättää siitä, miten tilaajan haluamat palvelut tuotetaan. Tuottajayksiköillä pitäisi ideaalimallissa olla suuri vapaus mm. resurssipäätösten teossa. Käytännössä esimerkiksi työvoiman mitoituksessa ei kuitenkaan voida soveltaa yksityisen sektorin joustavia käytäntöjä. Usein tilaaja asettaa kunnan omalle tuottajayksikölle reunaehdot muun muassa resurssien käytön ja työllistämismallin suhteen, vaikka sellainen on ristiriidassa tilaaja-tuottajamallin perusidean eli tuottajayksiköiden itsenäisyyden ja tasapuolisen kohtelun kanssa.

Toinen tärkeä tilaaja-tuottajamallin tunnuspiirre on tilaajien ja tuottajien välinen markkinoita muistuttava suhde eli niin sanotut näennäismarkkinat. Tällä tarkoitetaan sitä, että tilaajan ja tuottajan välinen suhde pyritään saamaan mahdollisimman pitkälti aitojen markkinoiden kaltaiseksi. Perinteinen hierarkiaohjaus korvataan sopimustoiminnalla ja joissain tapauksissa myös kilpailulla, jossa on mukana useita tuottajayksiköitä, joista osa voi olla yksityisiä.

Tilaaja-tuottajamallin odotetaan lisäävän tehokkuutta erityisesti kahdesta syystä. Ensiksikin tilaajien ja tuottajien huomio kiinnittyy toiminnan lopputuloksiin eli tuotteisiin ja niiden vaikuttavuuteen. Tämän seurauksena oletetaan, että kumpikin osapuoli vaatii tuotteilta koko ajan enemmän ja tämä pakottaa tuotekehittelyyn ja arvioimaan tarkoin tuotteiden sisältöä ja tuotevalikoimaa. Toiseksi tehokkuuden odotetaan lisääntyvän kilpailun kautta. Ideaalimallin mukaan tilaajat voivat periaatteessa tilata tuotteet keneltä tahansa. Vaikka todellista kilpailuttamista ei tapahtuisikaan, usein jo kilpailun uhka kannustaa tehokkaaseen toimintaan. Siinäkin tapauksessa että edes kilpailuttamisen uhkaa ei olisi, tietoisuus toisten tuottajayksiköiden hinnoista saattaa kannustaa huolehtimaan tehokkuudesta.

Ongelmaksi tilaaja-tuottajamallissa muodostuu kuitenkin usein poliitikkojen rooli; useat heistä ottaisivat mieluummin kantaa konkreettisiin ja usein melko yksityiskohtaisiin asioihin suurten linjojen päättämisen sijaan ja tätä myös kuntalaiset heiltä usein odottavat<sup>9</sup>. Malli kuitenkin edellyttää poliittisilta päättäjiltä uudenlaista roolia, jossa heidän päätehtävänä on kunnan vision ja strategian luonti yksityiskohtien päättämisen sijaan.

---

<sup>9</sup> Majoinen 2001, 252-253



Tilaaaja-tuottajamallin tarkoituksena on tehostaa kunnan palvelutuotantoa ja suunnata palveluja tuottavien yksiköiden huomiota kuntalaisten kannalta oikeisiin asioihin. Toisin sanoen tavoitteena on sekä taloudellisuuden että vaikuttavuuden parantaminen. Tilaaaja-tuottajamalli alentaakin usein palvelujen tuotantokustannuksia, mutta tuo tilalle muita kustannuksia.

Tilaaaja-tuottajamallista on olemassa sekä Suomessa että ulkomailla monenlaisia sovellutuksia. Mallit voivat erota toisistaan muun muassa kilpailuttamiselementin voimakkuuden, tilaaaja-tuottajaerottelun, omien yksiköiden organisoinnin ja ”omavaraisuusasteen” suhteen. Eräs äärimuoto tilaaaja-tuottajamallista on pakkokilpailuttaminen, jota koskevia määräyksiä voidaan asettaa valtiovallan toimesta, kuten esimerkiksi Iso-Britanniassa tehtiin 1980-luvulla. Ajatuksena on tällöin se, että julkinen sektori ei saa tuottaa tiettyjä palveluja ilman, että nämä palvelut oli ensin kilpailutettu. Julkisen sektorin palveluntuottajien on aina pystyttävä lunastamaan olemassaolon oikeutuksensa kilpailussa menestymisen kautta.

Toinen ääripää – lievin versio tilaajatuottajamallista - on sellainen, jossa palvelutuotannosta vastaa kokonaisuudessaan kunnan oma tuotanto-organisaatio. Palveluja tuottava organisaatio on tässäkin mallissa tavallisimmin liikelaitos, mutta organisointi muotona voi olla myös nettotai bruttoyksikkö. Palvelujen tilaamisesta ja tuotannosta vastaa sama luottamushenkilöelin esimerkiksi tekninen- tai sosiaali- ja terveyslautakunta. Tässä mallista ei ole kilpailullista elementtiä vaan palvelujen tuotanto perustuu tilaajan ja tuottajan väliseen sopimukseen eli kyseessä on sisäinen sopimusohjaus.

### **Näennäismarkkinat**

Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan aidoista markkinoista poikkeavaa hyödykkeiden ja palveluiden vaihdantamekanismia, jossa kaikki palvelujen tarjoajat eivät ole voittoa tavoittelevia yksiköitä, yrityksiä. Palvelujen kysyntä ei usein perustu asiakkaan itsensä suorittamaan palvelun ostoon, vaan palvelun hankkiminen on asiakasta edustavan keskitetyn tilaajan tehtävänä. Kunnallishallinnossa tilaajana toimii yleensä se lautakunta, jonka tehtäväksi ko. palvelun järjestäminen on annettu. Eräänä tällä hetkellä esillä olevana näennäismarkkinoiden pidemmälle kehitettynä muotona voidaan mainita palvelusetelijärjestelmä, joka sovelluksesta riippuen on näennäismarkkinoiden ja aitojen markkinoiden välimaastossa.

Näennäismarkkinoita, jotka liittyvät keskeisenä käsitteenä tilaaja-tuottajamalliin ei ole selkeästi ja yksiselitteisesti määritelty. Kunnan omassa organisaatiossa tapahtuva hierarkisesti organisoitu palvelutuotanto on käsitteenä ja ilmiönä selkeästi ja yksiselitteisesti määritelty ja määriteltävissä. Toisaalta myös aidot markkinat on kansantaloustieteen piirissä määritelty. Aidoiksi markkinoiksi voidaan kutsua sellaista hyödykkeiden tai palvelujen vaihdantatapah- tumaa, jossa kysyntä ja tarjonta kohtaavat ja jossa hyödykkeen hinta muodostuu hyödykkeen ostajien, jotka yleensä ovat myös hyödykkeen loppukäyttäjiä, ja myyjien välisen kilpailun kautta. Jotta vaihdantatapahtuma täyttäisi aitojen markkinoiden kriteerit, sen tulee täyttää seuraavat täydellisen kilpailun ehdot:

- ostajia ja myyjiä on runsaasti ja yksittäisen toimijan osuus markkinoista on pieni
- hyödykkeet ovat identtisiä
- ostajalla on täydellinen tietämys hyödykkeiden ominaisuuksista ja
- markkinoille pääsy ja niiltä poistuminen on vapaata.

Näennäismarkkinat sijoittuvat näiden kahden väliin ja niissä on piirteitä molemmista mainituista hyödykkeiden ja palveluiden vaihdantamuotojen ääripäistä. Näennäismarkkinoilla ostajia on yleensä vain yksi ja tuottajiaakin usein vain muutama tai ääritapauksessa vain yksi kunnan sisällä toimiva yksikkö. Kilpailu on puutteellista myös siinä mielessä, että markkinoille tulo sitoo kiinteitä kustannuksia, jotka nostavat uusien tuottajien kynnykseksi tulla markkinoille. Lisäksi markkinat pohjautuvat usein yhden paikallisen ostajan kysyntään, mikä lisää tuottajan riskiä menettää kysyntä kokonaisuudessaan. Näennäismarkkinoita voidaan kuvata muun muassa seuraavilla ominaisuuksilla<sup>10</sup>:

- Markkinat ovat julkisen sektorin luomat ja ylläpitämät ja julkinen sektori toimii tilaajana ja rahoittajana
- Palvelun saajat eivät maksa suoraan tuottajalle, vaan palvelun tilaaja välittää saajien preferenssit tuottajalle ja maksaa palvelun
- Palvelulla on usein yhteiskunnallisia hyvinvointiin liittyviä tavoitteita ja niihin liittyy usein positiivisia ulkoisvaikutuksia (esimerkiksi koulutus, terveydenhuolto)
- Tuottajina toimii usein myös julkisen sektorin yksikköjä ja voittoa tavoittelemattomia yksityisen sektorin yhteisöjä, ts. tuottajilla saattaa olla muitakin päämääriä kuin pelkästään voiton tavoitteleminen.

---

<sup>10</sup> Ks. Kähkönen 2002, 286

Näennäismarkkinat syntyvät silloin, kun julkinen sektorin siirtyy tilaaja-tuottajamallin käyttöön omassa palvelutuotannossaan ja sallii myös yksityisen sektorin tuottajien tulla mukaan kilpailuun. Näennäismarkkinat eivät kuitenkaan välttämättä edellytä yksityisen sektorin tuottajien mukanaoloa.

Näennäismarkkinat voivat olla joko tavoitetila tai vain välivaihe. Tavoitetila ne ovat silloin, kun julkinen sektori on päättänyt säilyttää ainakin osan palvelujen tuotannosta julkisen sektorin yksiköillä ja pyrkii näennäismarkkinoiden avulla parantamaan palvelujen taloudellisuutta ja mahdollisesti myös allokaatiota eli kohdentumista. Jälkimmäisestä tapauksesta voi esimerkkinä mainita palvelusetelien käytön. Näennäismarkkinat ovat usein tavoitetila, johon on poliittisesti sitouduttu. Ne voivat kuitenkin olla myös vain välivaihe prosessissa, jonka lopullisena tavoitteena on palvelutuotannon ulkoistaminen ja yksityistäminen.

### **Transaktiokustannukset vs. hierarkiakustannukset**

Tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen tarkoituksena on alentaa kustannuksia kahta tietä. Ensimmäisen tarkoituksena on parantaa itse palvelutuotannon tehokkuutta. Toiseksi malliin siirtymisen tavoitteena on alentaa kustannuksia vähentämällä byrokratiaa ts. leikkaamalla hallinnosta aiheutuvia hierarkiakustannuksia.

Tilaaja-tuottajamalli aiheuttaa kuitenkin palvelutuotantoon sellaisia uusia kustannuksia, joita hierarkisessa organisaatiossa ei esiinny. Nämä kustannukset, joita nimitetään transaktiokustannuksiksi, aiheutuvat palvelujen hankkimisesta tilaajaorganisaation ulkopuoliselta tuottajalta. Transaktiokustannuksiin luetaan potentiaalisten sopimuskumppanien etsimisestä, tarjouspyyntöjen tekemisestä, tarjousten vertailusta ja sopimusten tekemisestä aiheutuneet kustannukset. Laajemmin ymmärrettynä transaktiokustannuksiin voidaan laskea myös sopimuksen toteutumisen valvonnasta aiheutuneet kustannukset ja mahdolliset sopimusriitojen selvittelystä aiheutuneet kustannukset. Hierarkisen tuotanto-organisaation ja tilaaja-tuottajaorganisaation kustannusrakenteita voidaan havainnollistaa seuraavankaltaisella kuviolla<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Kähkönen 2001, 18

<b>HIERARKINEN TUOTANTO-ORGANISAATIO</b>	<b>TILAAJA-TUOTTAJAMALLI</b>
Hierarkiakustannukset <u>Tuotantokustannukset</u> = Kokonaiskustannukset	Hierarkiakustannukset (tilaaja) Transaktiokustannukset (tilaaja)  Tuottajalle maksettava korvaus - Transaktiokustannukset (tuottaja) <u>- Tuotantokustannukset (tuottaja)</u> = Kokonaiskustannukset

Kuva 3/2. Kustannusrakenne hierarkisessa organisaatiossa ja tilaaja-tuottajamallissa.

Transaktiokustannusten tulisi olla korkeintaan poisjäävien hierarkiakustannusten ja tuotantokustannusten alenemisen suuruiset, jotta tilaaja-tuottajamallilla saataisiin aikaan todellisia kustannussäästöjä. Kunnallisen organisaation siirtyessä tilaaja-tuottajamalliin eivät kaikki tilaajaorganisaation hierarkiakustannukset välttämättä poistu, vaan osa niistä säilyy edelleen.

### 3.2 Tilaaja-tuottajamallin ulkomaisia kokemuksia

Suomen kuntien tilaaja-tuottajamallikokeilut ovat usein saaneet vaikutteita Ruotsista, jossa tilaaja-tuottajamalliin liittyvät kokeilut ovat pidemmällä. Peruspalvelujen tuotantoa uudistettiin jo 1980-luvulla ja 1990-luvulla otettiin käyttöön uusia palvelujen rahoitusmalleja ja samalla tilaaja-tuottajamalli tuli laajamittaiseen käyttöön kunnissa. Hyvinvointipalvelut tulivat kilpailun piiriin vuonna 1990, jolloin näitä palveluja alettiin hankkia yksityisiltä tuottajilta. 1990-luvun puolivälin jälkeen noin 40 % Ruotsin kunnista sovelsi tilaaja-tuottajamallia<sup>12</sup>.

Yksityisten palveluntuottajien osuus Ruotsin kunnallisessa palvelutuotannossa on kasvanut jatkuvasti. Esimerkiksi vuonna 2000 Ruotsin terveyskeskuksista oli 12 % muiden kuin kuntien hoitamia. Myös vanhustenhuollon palveluissa yksityisten palveluntuottajien osuus on merkittävä. Yksityisten palveluntuottajien osuus kuntien järjestämissä vanhustenhuollon palveluissa oli 13 % vuonna 1999.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Peruspalvelut 2000 –työryhmämuistio 2001, 31

<sup>13</sup> Peruspalvelut 2000 –työryhmämuistio 2001, 31

Kokemukset tilaaja-tuottajamallin ja vaihtoehtoisten palveluntuottajien käytöstä ovat Ruotsissa olleet pääosin myönteisiä. Resurssien käytön todettiin tehostuneen kunnissa, joissa vaihtoehtoista palveluntarjontaa ja markkinoita kehitettiin. Lopputuloksena on päästy sekä alempiin kustannuksiin että laadun täsmentymiseen esimerkiksi vanhushuollon palveluissa. Ruotsin terveydenhuollossa on yksityisten palveluntuottajien todettu päässeen kunnallisia tuottajia parempaan kustannustehokkuuteen. Yksityisten terveyskeskusten on tutkimuksissa todettu tuottavan palvelut noin viidenneksen julkisia terveyskeskuksia halvemmalla. Kustannusero johtuu sekä erilaisista hallintokäytännöistä että sairaanhoitajien työpanoksen paremmasta hyödyntämisestä.<sup>14</sup>

Kansainvälisestäikin tunnettu esimerkki julkisen palvelutuotannon uudistamishankkeesta ja tilaaja-tuottajamallin käytöstä löytyy Isosta-Britanniasta, jossa Margaret Thatcherin aikana 1980-luvulla alettiin ideologista syistä ajaa alas julkisen sektorin tuotantoa ja säädettiin laki julkisten palvelujen pakkokilpailuttamisesta. Ajatuksena oli se, ettei julkinen sektori saanut tuottaa tiettyjä palveluja ilman, että nämä palvelut oli ensin kilpailutettu. Koska julkiset palveluja tuottavat yksiköt eivät pystyneet sopeutumaan kilpailuolosuhteisiin kyllin nopeasti, seurasi tästä raju julkisen sektorin alasajo.

Iso-Britanniassa tuloksiin ei kuitenkaan olla oltu täysin tyytyväisiä ja nyttemmin on otettu askel takaisin kohti vanhaa järjestelmää. Muun muassa pakkokilpailuttamisvelvoitteesta on luovuttu. Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen on kuitenkin säilytetty, mutta palvelujen tuottajia arvioidaan pelkän hinnan sijasta laatua, taloudellisuutta ja toimivuutta kuvaavien kriteerein<sup>15</sup>. Britanniassa on siirrytty best value –ajatteluun, jonka mukaan julkisen palvelutuotannon on osoitettava kilpailukykyisyytensä, minkä ei välttämättä tarvitse tapahtua palvelujen kilpailuttamisen kautta.<sup>16</sup>

Ison-Britannian julkisen sektorin palvelujen uudistaminen on kuitenkin tuonut myös toivotunlaisia tuloksia. Käsitykset kustannussäästöistä ovat ristiriitaisia ja säästöt riippuvat muun muassa palvelun luonteesta. On kuitenkin arvioitu, että tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto johtaa noin viidenneksen kustannussäästöön<sup>17</sup>. Kustannussäästöt eivät yleensä ole tulleet palkkakustannusten alenemisen kautta, mitä työntekijäpuoli usein pelkää, vaan tehokkuuden kasvu, tuo-

---

<sup>14</sup> Peruspalvelut 2000 –työryhmämuistio 2001, 31

<sup>15</sup> Peruspalvelut 2000 –työryhmämuistio 2001, 29

<sup>16</sup> Möttönen 2001, 169. Ks. myös Laapio ym. 2001, s. 12 ja 20

<sup>17</sup> Bailey 1999, 305

tannontekijärakenteen muuttuminen, parempi varojen hallinta ja alentuneet yleiskustannukset ovat olleet pääasiallisia kustannussäästöjen lähteitä<sup>18</sup>. Samassa yhteydessä kuitenkin todetaan, että tilaaja-tuottajamalli saattaa myös nostaa kustannuksia, mikäli kilpailu on puutteellista eikä palvelukustannusten aleneminen riitä kattamaan kilpailuttamisprosessista aiheutuneita transaktiokustannuksia.

Laajoja uusliberalistiseen ideologiaan liittyviä kansainvälisestikin huomiota saaneita julkisen hallinnon uudistamiskokeiluja on tehty myös esimerkiksi Uudessa-Seelannissa, jossa äärimilleen viedyn markkinaistamiskokeilun tulokset ovat Ison-Britannian tapaan olleet epätydyttäviä. Myös siellä on palattu osin takaisinpäin.

### **3.3 Mallin käyttö ja kokemukset Suomessa**

Suomen kuntakentällä tilaaja-tuottajamallin käyttö ei toistaiseksi ole vielä ollut kovin runsasta, vaikka monet kunnat ovat sitä kokeilleetkin. Mallin käyttö on ehkä ollut kaikkein laajinta suurissa kunnissa, joihin se toimintaympäristöön liittyvien tekijöiden vuoksi parhaiten soveltuu. Pienissä kunnissa mallin käyttöä rajoittaa ja sen etuja vesittää yksityisten palveluntuottajien puute sekä osaltaan myös kunnan organisaation pieni koko. Vaikka kunnan oma organisaatio jaettaisiinkin tilaajiin ja tuottajiin, jälkimmäiset saavat käytännössä toimia kuten perinteisessä bruttobudjetoidussa kuntaorganisaatiossa on toimittu, koska ulkoista kilpailua eikä usein edes sen uhkaa ole olemassa. Organisaation jakaminen toimiviin tilaaja- ja tuottajayksiköihin ei pienissä kunnissa myöskään välttämättä onnistu ilman lisäresursseja. Tällöin mallin tavoitteena olevat hyödyt saattavat jäädä ainakin osittain saavuttamatta.

Tilaaja-tuottajamallin käyttö on Suomen kuntasektorilla rajoittunut suurimmalta osaltaan erilaisten tukipalvelujen käyttöön sekä toisaalta myös tekniselle sektorille, jossa sen käyttöönotto on palvelutuotannon perinteistä johtuen ollut muita toimialoja helpompaa. Hyvinvointipalveluissa mallin käyttö on ollut huomattavasti harvinaisempaa.

---

<sup>18</sup> Bailey 1999, 324

## Helsingin kaupungin bussiliikenne

Kuten edellä todettiin, tilaaja-tuottajamallia on kokeiltu ja sovellettu eniten suurissa kaupungeissa<sup>19</sup>. Eräs ensimmäisiä malliin siirtyjiä oli Helsingin kaupunki, jossa kaupungin liikennelaitoksen bussiliikenteessä siirryttiin tilaaja-tuottajamalliin vuoden 1995 alussa. Tilaajana on toiminut Helsingin kaupungin liikennelaitoksen suunnitteluyksikkö ja tuottajana bussiliikenteestä vastaava yksikkö, HKL-bussiliikenne. Samassa yhteydessä kaupungin liikennelaitoksen asema muutettiin ulkopuolisia palveluntuottajia vastaavaksi eli kaupunki maksaa liikennelaitokselle liikennöintikorvausta samoin kuin yksityisille sopimusliikennöitsijöille. Liikennelaitoksen osuus bussiliikenteestä oli vuonna 1995 noin 60 %.

Kaupungin sisäisen bussiliikenteen kilpailuttaminen on merkinnyt liikennelaitoksen markkinaosuuden laskua. Kun HKL:n markkinaosuus vuonna 1997 oli 56 %, oli se vuoteen 2001 mennessä laskenut 46 %<sup>20</sup>. Kilpailutus ei kuitenkaan ole merkinnyt aina sitä, että HKL olisi pelkästään menettänyt linjoja, vaan se on myös voittanut tarjouskilpailuja. Helsingin bussiliikenteen kilpailuttamisen on todettu tuoneen huomattavia kustannussäästöjä. Kustannukset ovat alentuneet keskimäärin 16 % jokaisen viiden kilpailuttamiskierroksen aikana vuosina 1997-2000. Kustannussäästöksi on kokonaisuudessaan laskettu noin 290 mmk. Kilpailuttamisesta on saatu myös muita välillisiä kustannussäästöjä, sillä alentuneet hinnat on voitu siirtää kaupungin metro- ja raitiovaunuliikenteen hintoihin.<sup>21</sup>

Tarkasteltaessa tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen ja kilpailuttamisen vaikutuksia kustannuksiin on kustannussäästöjen lisäksi otettava huomioon myös transaktiokustannukset eli kilpailuttamis- ja sopimusprosessista aiheutuvat ”uudet” kustannukset, jotka ovat vaihtoehtoisia perinteisen kuntaorganisaation byrokratiakustannuksille. Helsingin liikennelaitoksen tapauksessa lisäkustannuksia on aiheutunut sekä liikennelaitoksen suunnitteluyksikölle, joka valmistelee tarjouspyynnön että hankintakeskukselle, joka huolehtii kilpailuttamisprosessista. Tilaaja-osapuolen transaktiokustannukset ovat kuitenkin olleet erittäin pienet, vain n. 870 000 mk, suhteessa kilpailuttamisella saavutettuihin liikennöintikustannusten säästöihin.

---

<sup>19</sup> Helsingin kaupungin tilaaja-tuottajamallia ja kilpailuttamiskokeilua on tutkinut Liisa Kähkönen muun muassa teoksessa Kähkönen (2001): Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset.

<sup>20</sup> Kertomus vuoden 2001 toiminnasta 2002, 11

<sup>21</sup> Kähkönen 2001, 51-52

## Helsingin katujen kunnossapito

Katujen kunnossapidossa kunnat ovat jakautuneet kahteen ryhmään. Etenkin pienet kunnat ovat käyttäneet runsaasti yksityisiä urakoitsijoita, eikä näillä kunnilla ole ollut omaa katujen kunnossapito-organisaatiota eikä kalustoa. Sen sijaan keskikokoisilla ja suurilla kunnilla on ollut omia kunnossapito-osastoja eikä yksityisten urakoitsijoiden palveluja ole käytetty suhteessa niin runsaasti. Tämä kuntakokoon liittyvä erilaisuus käy selvästi ilmi esimerkiksi KuntaSuomi 2004 –tutkimuksen aineistoista<sup>22</sup>.

Viime vuosina on monissa suurissa kunnissa kuitenkin alettu käyttää katujen kunnossapidossa myös urakoitsijoita ja omaa organisaatiota on samalla uudistettu siirtymällä tilaaja-tuottajamalliin. Kilpailuttamiseen siirtyminen on sujunut usein oman kunnossapitoyksikön henkilöstön kannalta kivuttomasti, koska katupinta-alan ja työmäärän kasvun vuoksi usein vain lisätyöt on kilpailutettu.

Esimerkkinä tilaaja-tuottajamallista ja kilpailuttamisesta voidaan ottaa Helsingin kaupungin katujen kunnossapito<sup>23</sup>. Helsinki on kilpailuttanut vuodesta 1995 lähtien pääasiassa tiettyjen kaupunginosien talvikunnossapitoa. Vähäisessä määrin kilpailutus on käsittänyt myös kesä-kunnossapitoa. Kokonaisuudessaan kilpailuttamisen piirissä on vain noin 2 % kadunhoidon menoista. Kaupunki kuitenkin käyttää sopimusurakoitsijoita huomattavasti enemmän; noin 30 % konetöistä on ostettu urakoitsijoilta.

Katujen kunnossapidossa kokemukset ulkopuolisten urakoitsijoiden käytöstä, tilaaja-tuottajamallista ja kilpailuttamisesta ovat kuitenkin melko ristiriitaisia. Kunnossapidon laadun on todettu heikentyneen urakoitsijoiden hoitoon annetuilla alueilla ja urakoitsijoille onkin jouduttu antamaan huomautuksia huonosta laadusta<sup>24</sup>. Asukaskyselyissä sekä katujen talvikunnossapito että puhtaanapito ovat saaneet urakoitsijoiden hoitamilla alueilla huonompia arvosanoja kuin kaupungissa keskimäärin.

---

<sup>22</sup> Ks. esim. Siitonen - Martikainen 2002, 28

<sup>23</sup> Kähkönen 2001, 36-39

<sup>24</sup> Kähkönen 2001, 61



Helsingin kaupungin katuosasto on tehnyt arvioita kilpailuttamisen tuomista kustannussäästöistä vertaamalla urakoitsijoiden hoidossa olevien alueiden kunnossapitokustannuksia viereisten kaupungin hoitamien alueiden kustannuksiin. Vuonna 2000 kustannussäästö kaupungin omiin kustannuksiin verrattuna oli arviolta noin 13 %<sup>25</sup>. Kaupungin oman kunnossapitoyksikön mukaan kustannussäästö ei kuitenkaan todellisuudessa ole näin suuri, koska urakoitsijat eivät tarvitse tukikohtarakennuksia, erikoisosaamista ja kalliita koneita pienten rajattujen urakoiden toteuttamisessa. Urakoitsijoiden väitetään tinkivän tukikohtatiloista jopa työehtojen ja työsuojelun kustannuksella<sup>26</sup>. Myös laadulla on oma merkityksensä; kaupungin kunnossapitoyksikön mukaan urakoitsijat pyrkivät toteuttamaan työt ”rimaa hipoen” ja tekemään vain valvonnan salliman minimityön. Olosuhteet, työ ja hinnat eivät siten ole vertailukelpoisia. Helsingin kaupungin kunnossapitoyksikössä tilaaja-tuottajamalliin ja etenkin katujen kunnossapidon kilpailuttamiseen suhtaudutaan kriittisesti. Omien näkemystensä tueksi he ovat esittäneet ulkomaisia kokemuksia; Ruotsissa Tukholman seudulla palveluja on jo otettu takaisin omaan tuotantoon kilpailuttamisesta ja urakoitsijoista saatujen huonojen kokemusten vuoksi.

### **Helsingin koulusiivous**

Helsingin kaupungin opetustoimessa alettiin uudistaa oppilaitosten *siivouksen* organisointia 1990-luvun puolivälissä. Tällöin vuonna 1994 perustettiin opetusviraston alaisuuteen nettobudjetoitu palvelukeskus, johon kaikki opetustoimen siivouspalvelut keskitettiin. Aiemmin siivoajat olivat olleet oppilaitosten henkilökuntaa. Samaan aikaan alettiin kokeilla siivouksen kilpailuttamista. Kaupungin oma yksikkö ei ollut mukana kilpailussa, mutta yritysten siivoushintoja käytettiin kuitenkin oman yksikön kustannusten vertailukohtana. Vuonna 1994 kilpailuttamisen piirissä oli 6 kohdetta, seuraavana vuonna 12 kohdetta, vuonna 1996 6 kohdetta ja vuonna 1997 5 kohdetta. Vuonna 1998 koulusiivouksen kilpailuttamisesta luovuttiin. Sen sijaan monet muut kaupungin yksiköt ovat kilpailuttaneet siivoustaan sen jälkeenkin.

Kilpailuttaessaan siivousta opetusvirasto pyysi tarjoukset samalla laatutasolla ja sisällöltään samoina kuin omatkin palvelut. Tarjouksissa oli kuitenkin erittäin suuria hintaeroja, jotka johtuivat muun muassa alempitaisoisesta mitoituksesta. Yritysten halvemmat hinnat johtuivat

---

<sup>25</sup> Kähkönen 2001, 61

<sup>26</sup> Kähkönen 2001, 62

osittain myös alemmasta palkkatasosta. Yritysten välillä oli jopa kymmenien prosenttien hintaeroja.

Helsingin opetusviraston saamat kokemukset siivoustoimen kilpailuttamisesta eivät olleet kovin hyviä. Jo vuonna 1995 jätettiin tekemättä sopimuksia kahden halvimman tarjouksen tehneen siivousyrityksen kanssa, koska niistä edellisellä vuonna saadut kokemukset olivat huonoja; siivoustyön laatu ei vastannut tilaajan vaatimuksia. Vuonna 1997 kilpailutettiin enää 5 kohteen siivous. Koska kilpailuttamisella haettiin ensisijaisesti kustannussäästöjä, yritys valittiin hinnan perusteella ja kaikki kohteet menivät samalle siivousyritykselle. Vuoden aikana kuitenkin todettiin, että halpa tarjous oli perustunut alimitoitettuihin työtunteihin, mistä seurauksena oli kokeilun heikoin työn laatu<sup>27</sup>. Lisäksi ongelmana oli siivoushenkilöstön heikko taitavuus. Yksityisten siivousyritysten työn laatu on vaihdellut voimakkaasti eikä laatu ole ollut kaupungin oman työn veroista alhaisen henkilöstömäärän, henkilöstön suuren vaihtuvuuden ja tiedonkulussa esiintyneiden ongelmien vuoksi. Näiden kokemusten perusteella Helsingin kaupungin opetusvirasto päätti luopua siivouksen kilpailuttamisesta vuonna 1998.

### **Yhteenveto Helsingin kokemuksista**

Helsingin kaupungissa on jo melko runsaasti kokemusta tilaaja-tuottajamallista ja kilpailuttamisesta. Sen vuoksi mallin toimivuudesta ja soveltuvuudesta on jo voitu tehdä joitain arvioita ja yhteenvetoja. Helsingin kokemukset ovat osoittaneet, että tilaaja-tuottajamallilla on sekä etuja että haittoja kaupungin toiminnalle ja palvelujen tuottamiselle. Tilaja-tuottajamallin on nähty tuoneen mukanaan monia positiivisia asioita. Tärkeimpiä etuja on organisaatioiden eriyttämisestä johtuva työnjaon selkeytyminen. Mallin käyttöönotto ja siihen liittyvä palvelujen osittainen kilpailuttaminen on tuonut mukanaan myös kustannussäästöjä, jotka ovat olleet niin Helsingissä kuin muuallakin päätavoite. Kustannussäästöt ovat toisin vaihdelleet voimakkaasti palvelusektorista riippuen.

Tilaja-tuottajamalliin siirtyminen ei kuitenkaan ole tuonut mukanaan pelkästään myönteisiä asioita. Erääksi ongelmaksi on muodostunut se, että niin tilaajat kuin tuottajatkin katsovat asioita pelkästään omasta näkökulmastaan. Kilpailuttamisella on haettu säästöjä pelkästään omalle yksikölle ja koko kaupunkikonsernin näkökulman ja konsernin kokonaisedun tarkaste-

---

<sup>27</sup> Kähkönen 2001, 42

leminen on unohtunut<sup>28</sup>. Toisin sanoen yksiköt sortuvat aiempaa helpommin osaoptimointiin ja konsernin kokonaiskustannukset jäävät huomiotta. Samalla kaupungin omien yksiköiden välinen yhteistyö on vähentynyt ja on menetetty kaupungin omien yksiköiden yhteistoiminnasta syntyviä synergiaetuja<sup>29</sup>. Aiemmat epäviralliset ja joustavasti toimivat yhteistyösuhteet katkeavat ja tilalle tulevat sopimukseen perustuva yhteistoiminta; hierarkkinen kankeus vain korvautuu sopimuksellisella kankeudella.

Palvelujen laatu on myös osoittautunut ongelmaksi. Esimerkiksi koulusiivouksessa kilpailuttamisella saavutetut säästöt eivät olleet todellisia, koska palvelun laatu oli kaupungin oman työn laatua heikompaa. Kaupungin oman siivousyksikön henkilökunta joutui paikkailemaan siivousyrityksen jälkiä. Samankaltaisia laatuun liittyviä ongelmia on esiintynyt myös katujen kunnossapidossa.

### **Jyväskylän kaupungin rakennusviraston uudistaminen**

Jyväskylän kaupungin rakennusvirasto oli 1980-luvun alussa perinteinen byrokratimallin mukaisesti rakentunut kunnallinen organisaatio, joka vastasi sekä kaupungin katujen ja yleisten alueiden rakentamisesta että kunnossapidosta ja myös kaupungin kiinteistöjen rakentamisesta ja ylläpidosta. Edellisten lisäksi rakennusvirasto vastasi myös kaupungin vesihuollosta. Organisaatio muodostui osastoista, jotka jakautuvat toimistoihin ja nämä edelleen jaoksiin.

Rakennusviraston kehittäminen lähti aluksi käyntiin pienin askelin; ensi vaiheessa uudistettiin viraston osastojakoa johtosäännön muutoksilla<sup>30</sup>. Varsinainen suuri muutos Jyväskylän kaupungin rakennusvirastossa alkoi vuonna 1989, jolloin organisaatorakenteita alettiin uudistaa lakkauttamalla osastot ja muodostamalla tilalle tulosyksiköitä. Samalla päätösvaltaa delegoitiin, hierarkiatasoja vähennettiin ja organisaatiota muutettiin muun muassa johtamiskäytäntöjen osalta yritysmäisempään suuntaan. Tilaaja-tuottajamalli oli esillä jo tässä yhteydessä, mutta siihen siirtymiseen ei vielä tässä vaiheessa oltu valmiita. Kolmen vuoden kuluttua vuonna 1992 tilaaja-tuottajamalliin oltiin kuitenkin jo kypsiä siirtymään ja tekninen lautakunta teki tätä koskevan päätöksen<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Kähkönen 2001, 76

<sup>29</sup> Kähkönen 2001, 70 ja 75

<sup>30</sup> Möttönen 2001, 26

<sup>31</sup> Jyväskylän tekninen lautakunta 19.5.1992 § 173, ks. Möttönen 2001, 92

Jyväskylän tilaaja-tuottajamallista saadut kokemukset ovat pääosin vastanneet niitä odotuksia, joita mallille asetettiin. Taloudellisuus on tähänastisten kokemusten mukaan parantunut ja kustannustietoisuus lisääntynyt. Toiminnan ja palvelujen laatuun on alettu kiinnittää enemmän huomiota ja asiakkaiden tarpeet ja vaatimukset pystytään ottamaan paremmin huomioon. Palvelutuotannon joustavuus ja sopeutumiskyky ovat parantuneet byrokraattisen jäykkyyden vähennyttyä. Teknisen palvelukeskuksen johdon ja henkilöstön yhteistyö on myös ajan myötä tiivistynyt, vaikkakin uudistusten toteuttamisvaiheessa esiintyi myös melko hankalia ristiriitailanteita.<sup>32</sup>

Jyväskylässä sovellettua tilaaja-tuottajamallia kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Yksi arvostelun aihe on ollut se, ettei tilaaja-tuottajajakoa ole viety pidemmälle. Nyt yksiköt kuuluvat samaan organisaation – tekninen palvelukeskus – ja toimivat yhteisen johdon alaisuudessa. Möttönen kysyykin kirjassaan, että onko tällainen aitoa tilaaja-tuottajatoimintaa?<sup>33</sup> Luottamushenkilöt ovat esittäneet, että seuraava askel olisi tilaaja- ja tuottajayksiköiden erottaminen omien luottamushenkilöelinten alaisuuteen<sup>34</sup>.

Henkilöstön pelkoja ja sitoutumista tilaaja-tuottajamallin siirtymisessä pyritään yleensä hälventämään kertomalla päämääristä, joihin tilaaja-tuottajamallilla pyritään. Tavoitteena ei yleensä ole julkisen palvelutuotannon yksityistäminen vaan palvelutuotannon tehokkuuden parantaminen. Tästä huolimatta henkilöstö usein pelkää, että tilaaja-tuottajamalli on askel kohti julkisten palvelujen yksityistämistä. Tämän johdosta on Jyväskylässäkin todettu tärkeäksi, että kaupungin johto on avoin suhteessa henkilöstöön ja ammattiyhdistysliikkeeseen ja pyrkii voittamaan näiden luottamuksen. Henkilöstö on hyvä ottaa mukaan uudistusten suunnitteluvaiheessa ja antaa heille myös aito mahdollisuus vaikuttaa. Tällöin henkilöstö näkee, ettei uudistukseen sisälly piilotavoitteita ja suhtautuu tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon huomattavasti myönteisemmin<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Möttönen 2001, 176

<sup>33</sup> Möttönen 2001, 178

<sup>34</sup> Möttönen 2001, 116

<sup>35</sup> Möttönen 2001, 155-157

## 4 OULUN YDINKUNTA-PALVELUKUNTAMALLI

### 4.1 Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukuntamallin taustaa

Oulun kaupungissa käynnistettiin syksyllä 1997 talouden tasapainotusohjelma<sup>36</sup>, jonka taustalla oli vuoden 1998 alijäämäinen talousarvio sekä vuoden 1997 ennustettu alijäämä. Tasapainotusohjelmaan sisältyi kolme osaa, joita olivat menojen leikkaus, rationalisointi- ja toiminnan tehostamisprojektit sekä tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto kaupungin palvelutuotannossa. Näistä ensimmäisellä pyrittiin vaikuttamaan nopeasti talouden akuuttiin kriisiin ja kaksi muuta osaa olivat hitaammin vaikuttavia ja niillä pyritään pysyvään kustannusten nousun hillitsemiseen.

Ensimmäisenä osana tasapainotusohjelmaan kuului menojen leikkaus yhdellä prosentilla. Leikkaus toteutettiin juustohöyläperiaatteella kaikista toiminnoista vuosien 1998 ja 1999 aikana. Talouden alijäämä saatiin hallintaan näiden kahden vuoden aikana ja leikkauksesta voitiin luopua vuonna 2000.

Toinen osa muodostui 32 erillisestä rationalisointi- ja toiminnan tehostamisprojektista. Kaupunginhallitus teki tätä koskevan päätöksen vuoden 1998 kesällä.<sup>37</sup>

Tasapainotusohjelman kolmannen osan muodosti palvelurakenteen kehittämisohjelma, jonka tavoitteena on siirtyä vähitellen tilaaja-tuottajamallin käyttöön (ydinkunta-palvelukuntamalli). Tätä koskevan päätöksen kaupunginvaltuusto teki myös vuoden 1998 kesällä<sup>38</sup>. Mallin keskeinen tavoite on lisätä pitkällä aikavälillä palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellisuutta laadun ja palvelujen tason kärsimättä. Tasapainotusohjelman ja strategian mukaisten palvelurakenteen uudistusten tavoitteeksi on asetettu vuotuinen 1-2 % suuruinen menojen nousua hillitsevä vaikutus.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Ks. esim. Oulun kaupungin tasapainotusohjelma 1998-2000

<sup>37</sup> Kaupunginvaltuusto 22.6.1998 § 554

<sup>38</sup> Kaupunginvaltuusto 29.6.1998 § 64

<sup>39</sup> TA 2003, 3

## 4.2 Keskeisiä periaatteita

Oulun kaupunki on hyväksynyt joitakin keskeisiä periaatteita, joita sovelletaan mallin kehittämisessä ja käyttöönotossa.

- Tarkoituksena on kaupungin oman tuotannon *kilpailukyvyn parantaminen* niin, että omat tuotantoyksiköt pärjäävät kilpailussa yksityisten palveluntuottajien kanssa
- Mallin soveltamisessa ensimmäisenä vaiheena on *sopeutusjakso*, jonka aikana omat yksiköt käyvät läpi sisäisen kehittämisprosessin. Sopeutusjakson aikana kilpailutetaan yksityisiä palveluntuottajia, mutta kaupungin yksiköt eivät osallistu kilpailuun
- Tarkoituksena *ei ole luopua* minkään toimialan *koko tuotannosta*, vaan vain osasta
- Kun kaupunki kasvaa, kilpailutetaan "*lisäpalvelut*". Kilpailuttamisessa edetään hitaasti; vain pieni osa, esimerkiksi ateriatoimituksissa vain pari päiväkotia, kerrallaan
- Oman tuotannon ja ostettujen palvelujen rinnakkaiskäyttö pakottaa siihen, että oma yksikkö joutuu *vertailuun* muiden tuottajien kanssa
- Kaupungin omien yksiköiden palvelutuotannon tehostaminen pyritään saamaan aikaan *uhkaavan kilpailun* avulla
- Kilpailuttamisessa *valintakriteerinä* käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta. Palvelujen laatuun kiinnitetään erityistä huomiota, josta seuraa se, että hinnaltaan halvin palvelu ei tule automaattisesti valituksi
- Palveluiden *laatukriteerit* asetetaan kilpailuttamistilanteessa.

## 4.3 Mallin käyttöönoton edellytyksiä

Yleisten valmiuksien luomisessa tavoitteena on oman toiminnan analyysi sekä laatu- ja kustannustietoisuuden lisääminen. Tavoitteenasettelua ja arviointikriteerejä kehitetään tasapainoista mittaristoa (BSC) käyttäen. Palvelujen tuotteistamista ja kustannuslaskentaa kehitetään huomioiden kaupunginhallituksen vahvistamat kilpailuttamisen menettelytavat. Tuotteistamisen ja kustannuslaskennan tavoitteena on luoda edellytykset kilpailuun osallistumiselle. Näitä ovat:

- Tuotteistetut palvelut
- Vertailtavuus markkinoilla oleviin tuotteisiin
- Laadun määrittely
- Yksikkökustannusten perustuminen todellisiin tuotantokustannuksiin

- Henkilöstömäärän sopeuttaminen kilpailun ja laatukriteerien edellyttämälle tasolle
- Tuotantoyksiköiden riittävä itsenäisyys.

Palvelujen ostamisen menettelytapojen ja sopimusten saattaminen kaupungin ohjeiden ja lain-säädännön edellyttämälle tasolle on keskeinen ja kiireellinen kehittämiskohde. Sisäistä sopi-musohjausta laajennetaan vähitellen koko päivähoitoon ja samalla siirrytään nettobudjetoin-tiin. Myös erikoissairaanhoidon sopimusohjausta kehitetään. Hyvinvointipalvelujen kilpailu-tamista laajennetaan asteittain muun muassa lastensuojelussa, kotihoidon tukipalveluissa sekä asumispalveluissa vuoteen 2004 mennessä.

#### **4.4 Kehittämisen käynnistäminen**

Oulussa ydinkunta-palvelukuntamallin käytännön kehittäminen aloitettiin tekniseltä sektoril-ta. Kehittämishankkeen alkuvaiheissa tekninen keskus oli tavallinen bruttobudjetoitu virasto. Muutoksia on tapahtunut tämän jälkeen seuraavasti:

##### I vaihe 2000 Nettoyksiköt

- Tilaajana tekninen keskus (n. 170 henkeä)
- Tuottajayksiköt (n. 550 henkeä)
- Tuottajat rahoittavat toimintansa palvelujen myynnillä
- Kaikista töistä neuvottelusopimukset
- Yksiköt eivät ole avoimessa kilpailussa.

##### II vaihe 2002 Liikelaitokset

- Tilaajat lautakunnan alaisuudessa,
- Tuottajille perustetaan johtokunta, jonka kaupunginhallitus nimittää
- Tuottajayksiköt liikelaitoksiksi (Oulun Katutuotanto, Oulun Comac).

Päivähoidossa aloitettiin ydinkunta-palvelukuntamallin kokeilu vuoden 2000 alussa. Tuolloin mukaan otettiin 10 pilottipäiväkotiä, joissa alettiin käyttää sisäistä sopimusohjausta. Tämän-hetkisten suunnitelmien mukaan mallin käyttöönotto etenee päivähoidossa seuraavasti:

- Pilottipäiväkodit nettobudjetointiin vuoden 2003 alussa
- Kilpailuttamiskokeilu päivähoidossa keväällä 2003 (Heikkilänkankaan päiväkot)

- Sisäinen sopimusohjaus koko päivähoitoon vuonna 2004
- Nettobudjetointi koko päivähoitoon vuoden 2005 alussa.

Edellisten lisäksi ydinkunta-palvelukuntamallissa on mukana tukipalveluja kuten ruokahuolto (Oulun Ateria, liikelaitos) ja siivouspalvelut (Oulun Comac, liikelaitos).

Pienten lautakuntien mukanaolo on myös katsottu tärkeäksi. Kulttuurilautakunta esimerkiksi tekee avustuksen saajan kanssa sopimuksen, jossa sovitaan avustuksen käytöstä. Koulutoimessa mallin käyttö on ollut rajatumpaa. Liikuntavirastossa eräät yksiköt ovat pyrkimässä nettoyksiköksi.

Vuonna 2002 ydinkunta-palvelukuntamallin kehittäminen painottui erityisesti hyvinvointipalveluihin. Valmiuksia mallin käyttöönottoon ja laajentamiseen parannettiin muun muassa kehittämällä tavoitteenasettelua ja arviointikriteerejä sekä kilpailuttamisen menettelytapoja ja sopimustekniikkaa hyvinvointipalveluihin sopivaksi.

Ydinkunta-palvelukuntamallin käyttöönottoa päätettiin nopeuttaa vuoden 2003 aikana. Syksyllä 2003 on tarkoitus aloittaa päiväkotihoidon kilpailuttaminen. Lisäksi vuoden 2003 alkupuoliskon aikana on tarkoitus laatia ohjelma, jonka mukaisesti ydinkunta-palvelukuntamallia laajennettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja myös näiden tukipalveluihin (vanhustenhuolto, lastensuojelu, lääkinnällinen kuntoutus ja avoterveydenhuolto).

#### **4.5 Ydinkunta-palvelukuntamalli teknisissä palveluissa**

Oulun kaupungin tekninen toimi oli ensimmäisiä ydinkunta-palvelukuntamallissa mukana olleita yksiköjä; tekninen keskus tuli kokeiluun mukaan vuoden 2000 alussa. Oulun teknisellä toimialalla on kuitenkin tapahtunut organisoinnin kehittämistä jo aiemminkin. Oulun vesilaitos, konekeskus ja satama organisoitiin liikelaitosmuotoon vuonna 1994 ja jätehuolto vuonna 1995. Kaupungin tekniset rakentamis- ja ylläpitotoiminnot yhdistettiin tekniseksi keskuksiksi vuonna 1994.

Vuoden 2000 alussa toiminnot jaettiin tilaaja-tuottajamallin periaatteiden mukaisesti tilaajayksikköön ja palveluita tuottaviin yksiköihin. Palvelutuotanto organisoitiin seitsemään nettoyksikköön seuraavasti:



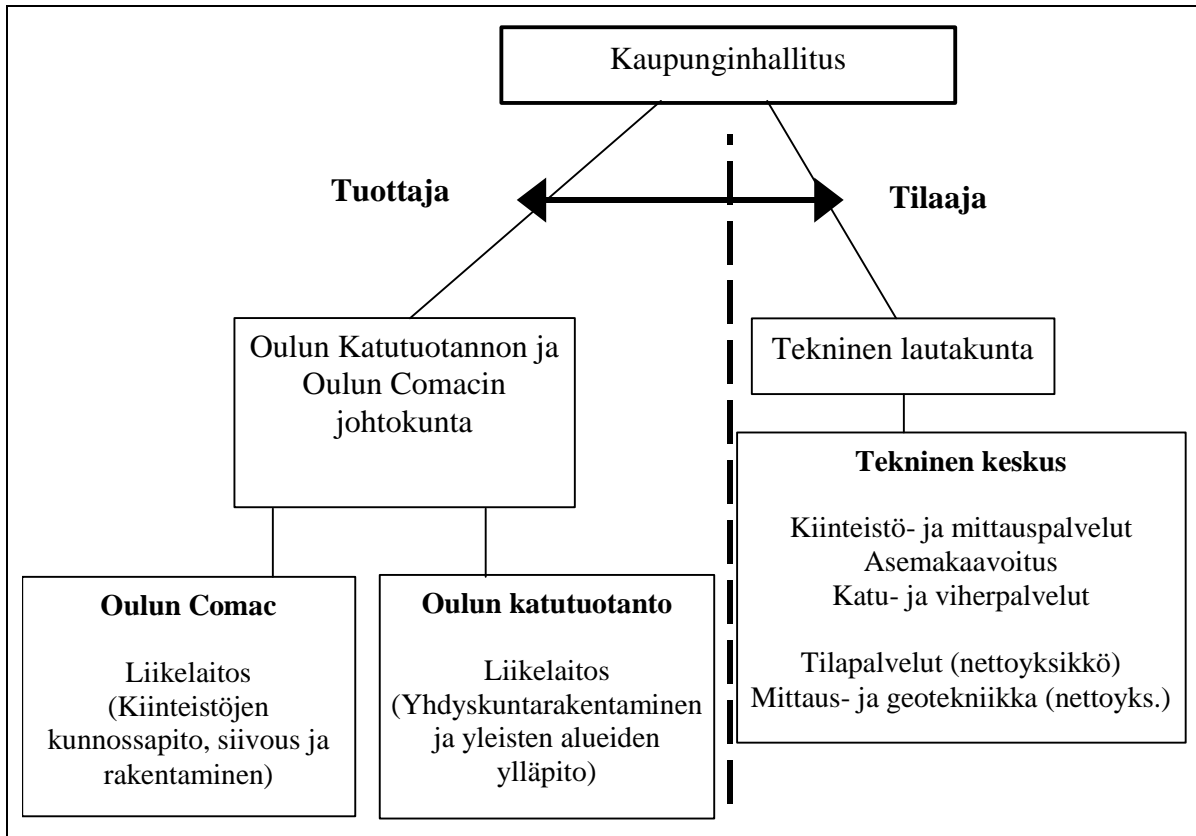
- mittaus- ja geotekniikka
- maanrakennus
- kunnossapito
- vihertyöt
- talonrakennus
- kiinteistönhoito
- siivous.

Ydinkunta-palvelukuntamallin alkuvaiheessa vuoden 2000 alusta lukien palvelujen tuotanto on perustunut sopimusohjaukseen. Tilaajaorganisaatio ja tuottajayksikkö ovat sopineet palvelujen määrän, hinnan ja laadun. Sopimukset ovat olleet vuoden mittaisia. Nettoyksikkövaiheessa vuosien 2000 ja 2001 aikana kaupungin omat yksiköt eivät ole olleet mukana kilpailussa, vaan tietty osa palveluista on kilpailutettu ulkopuolisten tuottajien kesken. Yksityisiä tuottajia on kilpailutettu muun muassa maan- ja talonrakennusurakoissa sekä tietyissä kunnossapito- ja ylläpitotöissä. Omilta yksiköiltä on tilattu niiden kapasiteettia vastaava määrä töitä ja kilpailutus on koskenut lähinnä tämän ylittäviä töitä. Kiinteistönhoito ja siivous on tehty kaupungin oman organisaation toimesta.

Nettoyksikkövaiheesta on saatu pääosin positiivisia kokemuksia. Toimintamallin on nähty selkeyttäneen käytäntöjä ja toimintatapoja. Palvelujen sisältö on tuotteistamisen myötä täsmentynyt ja laatukriteerit on saatu määriteltyä. Eräänä tärkeänä tavoitteena ollut kustannustietoisuuden lisääntyminen on myös saavutettu. Kokeilussa mukana olleet nettoyksiköt ovat todenneet tämän vaiheen olleen hyvää valmistautumista ydinkunta-palvelukuntamallin eteenpäinviemiselle ja liikelaitostamiselle.

Seuraava vaihe teknisen toimialan ydinkunta-palvelukuntamallin eteenpäinviemisessä oli siirtyminen liikelaitosorganisaatioon, johon siirryttiin 1.1.2002. Teknisen keskuksen nettoyksiköistä muodostettiin kaksi liikelaitosta, Oulun Comac ja Oulun Katutuotanto, joihin liitettiin nettoyksiköt lukuun ottamatta mittaus- ja geotekniikkayksikköä, joka jäi nettoyksiköksi tilaajaviraston yhteyteen. Oulun Comaciin yhdistettiin talonrakennuspalveluita, kiinteistönhoitopalveluita ja siivouspalveluita tuottaneet yksiköt. Oulun Katutuotanto muodostettiin maanrakennus- kunnossapito- ja viheryksiköistä. Samassa yhteydessä liikelaitosten luottamushenkilöelimeksi perustettiin johtokunnat, jotka ovat suoraan kaupunginhallituksen alaisia. Tällöin myös tilaaja-tuottajamallin edellyttämä tilaajien ja tuottajien erottelu eteni; aiemmin palveluja tuottavat nettoyksiköt olivat teknisen lautakunnan alaisuudessa kuten tilaajayksikötkin. Liike-

laitoksia perustettaessa päätettiin myös kolmen vuoden mittaisesta siirtymäajasta, jolloin vain lisääntyvät palvelut kilpailutetaan ulkopuolisilla tuottajilla. Siirtymäaikaa on esitetty jatkettavaksi kahdella vuodella vuoden 2006 loppuun<sup>40</sup>. Tänä aikana liikelaitosten pitäisi saada oma kustannusrakenteensa ja toimintatapansa avoimen kilpailuttamisen vaatimalle tasolle.



Kuva 4/1. Oulun teknisen toimen organisaatio 2002.

Oulun Katutuotannon palveluksessa on noin 200 henkilöä ja sen liikevaihto oli vuonna 2002 noin 26,5 miljoonaa euroa. Oulun Katutuotannon maanrakennusyksikkö rakentaa ja peruskorjaa kaupungin yleisillä alueilla olevat kadut sekä vesijohto- ja viemäriverkostokohteet laitteineen. Kunnossapitoyksikön tehtäviin kuuluvat yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapito, joita se tuottaa pääasiassa Oulun kaupungin tarpeisiin. Viheryksikkö vastaa puistojen, leikki- paikkojen ja viheralueiden rakentamisesta ja kunnossapidosta.

Ydinkunta-palvelukuntamallin edellyttämään tuottajien kilpailuttamiseen edettiin vuoden 2001 syksyllä, jolloin ensimmäiset alueurakat käynnistyivät. Kaksi alueurakkaa (Iinatti-Heikkilänkangas ja Herukka) kilpailutettiin yksityisten palveluntarjoajien kesken, eikä kaupungin oma yksikkö saanut osallistua kilpailuun. Kaupungin omalle organisaatiolle annettiin

<sup>40</sup> Tekninen lautakunta 16.5.2003 § 335 ja kaupunginhallitus 1.9.2003 § 528

sopimusmenettelyn perusteella kaksi alueurakkaa (Kaakkuri-Kiviniemi ja Kuivasjärvi-Linnanmaa). Katujen kunnossapidossa yksityisten urakoitsijoiden osuus ei kuitenkaan ole kovin suuri. Yksityisten palveluntarjoajien kesken kilpailutetut alueet käsittävät noin 8 % (80 km) kaupungin väyläpituudesta ja niiden kunnossapitokustannukset ovat noin 2-3 % kaikista katujen ja viheralueiden ylläpidon menoista<sup>41</sup>. Alueurakointia on vuoden 2002 aikana laajennettu niin, että kaupungin keskusta-alueen ylläpidosta on tehty sopimus Oulun Katutuotannon kanssa. Keskusta-alue käsittää lähes 30 % kaupungin katupituudesta (urakka 300 km, katuja 1050 km).

#### **4.6 Ydinkunta-palvelukuntamalli sosiaalitoimessa**

Päivähoidon ydinkunta-palvelukuntamallin kokeilu perustuu Oulun kaupunginvaltuuston päätökseen (KV 29.6.1998), jonka mukaan kaupungin palvelutuotannossa siirrytään tilaaja-tuottajamallin käyttöön asteittain. Tähän päätökseen perustuen sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 24.9.1998, että sosiaali- ja terveystoimessa mallia kokeillaan ensiksi päivähoidossa. Lautakunnan päätös aloittaa kokeilu päivähoidossa perustui kolmeen tekijään:

- päivähoitomenot olivat kasvaneet voimakkaasti etenkin vuoden 1997 aikana
- menot olivat korkeammat kuin vertailukunnissa
- ydinkunta-palvelukuntamallin toteuttaminen päivähoidossa on helpompaa kuin sosiaali- ja terveystoimen muilla tehtäväalueilla.

Ydinkunta-palvelukuntamallikokeilu sai päiväkodeissa melko myönteisen vastaanoton, koska kokeiluun ilmoittautui noin 30 päiväkotia, joista lopulta 10 otettiin mukaan<sup>42</sup>. Työntekijöitä kokeiluun valituissa päiväkodeissa on noin 130 ja hoidossa olevia lapsia noin 650. Mukaan otetut päiväkodit on esitetty seuraavassa taulukossa:

---

<sup>41</sup> Ydinkunta-palvelukunta toimintamallin kehittäminen teknisellä toimialalla 2003, s. 5 ja 25

<sup>42</sup> Oulussa oli vuoden 2000 lopussa kaikkiaan noin 72 päiväkotia ja niiden lisäksi 11 ryhmäperhepäiväkotia. Henkilöstöä päivähoito- ja perhetyön tulosyksikön palveluksessa oli noin 1300. Päivähoidossa oli yhteensä 5333 lasta, joista 4723 päiväkodeissa ja 610 perhepäivähoidossa.

Taulukko 4/1. Pilottipäiväkodit.

Päiväkoti	Alue	Hoitopaikkoja <sup>43</sup>	Henkilöstö <sup>44</sup>
Huonesuo	Palvelualue 2 Korvensuora ...	63	9+1
Hönttämäki	Palvelualue 2 Korvensuora ...	47	9+1
Kalliola	Palvelualue 3 Tuira ...	70	12+2
Kangaspuisto	Palvelualue 3 Tuira ...	45	10+3
Kisakenttä	Palvelualue 3 Tuira ...	67	12+3
Lassi	Palvelualue 3 Tuira ...	25	10+2
Merikoski	Palvelualue 3 Tuira ...	58	13+1
Metsämarja	Palvelualue 1 Kaijonharju ...	53	6+1
Rajakylä	Palvelualue 1 Kaijonharju ...	75	10+2
Voikukka	Palvelualue 1 Kaijonharju ...	62	12+2

Kokeiluun mukaan lähteneiden päiväkotien kanssa tehtiin sopimukset, jotka olivat voimassa vuoden 2001 loppuun. Sopimuksissa sovittiin erityyppisten hoitopäivien määrästä ja hinnoista sekä palveluiden laadun määrittelystä. Lisäksi sopimuksissa käsiteltiin tukipalvelujen hankinnan periaatteita muun muassa siivouksen, ruokahuollon ja kiinteistöhuollon osalta. Olennainen osa sopimuksia olivat myös seuranta ja arviointia koskevat periaatteet, esimerkiksi tilaushintoja koskevat periaatteet. Sopimusten lähtökohtana on se, että päiväkodilla on mahdollisuus hankkia mainittuja tukipalveluja sekä kaupungin omilta yksiköiltä että yksityisiltä palveluntuottajilta ja päiväkoti voi halutessaan tuottaa palvelut myös oman henkilökunnan avulla.

Pilottipäiväkotien kanssa tehtyjä sopimuksia on myöhemmin jatkettu vuoden 2003 loppuun<sup>45</sup>. Samassa yhteydessä päätettiin valmistella nettobudjetointiin siirtymistä, mikä on edellytys ydinkunta-palvelukuntamallin eteenpäinviemiselle.

Alkuvaiheessa päivähoiton pilottikokeilu painottui sopimusohjausmallin kehittämiseen eikä organisaatorakenteisiin tehty muutoksia. Tästä syystä päiväkodit toimivat bruttoyksikköinä. Oleellisena osana sopimusohjausmallin kehittelyyn liittyivät kustannuslaskennan kehittäminen ja laadun määrittely ja ennen kaikkea palvelujen tuotteistaminen, joka on välttämätön toimenpide päivähoitopalvelujen tulevaa kilpailuttamista ajatellen.

<sup>43</sup> Yhteensä 0-2-vuotiaiden, 3-6-vuotiaiden ja osapäivähoidon hoitopaikat.

<sup>44</sup> Ensimmäinen luku osoittaa hoitohenkilöstön lukumäärän (lastentarhanopettajat ja lastenhoitajat) ja toinen luku muun henkilökunnan (laitosapulaiset ym.).

<sup>45</sup> Oulun kaupunginvaltuusto 28.5.2001 § 52.

Päivähoidon tuotteet ovat erityyppisiä hoitopäiviä. Oulussa päivähoidon tuotteet määriteltiin yleisten käytäntöjen pohjalta seuraaviksi:

kokopäivähoito 0-2-vuotiaille

kokopäivähoito 3-6-vuotiaille

osapäivähoito 0-2-vuotiaille

osapäivähoito 3-6-vuotilaille

erityispäivähoito

kerhotoiminta

esiopetus

Tuotteistaminen ei siten muodostunut kovin monimutkaiseksi ja vaikeaksi tehtäväksi. Sen sijaan yksikkökustannusten tarkempi selvittäminen ja analysointi vaativat jo enemmän työtä. Kustannuslaskennan perustaksi valittiin toimintolaskenta, jonka avulla kaikki yhden tuoteyksikön - hoitopäivän – edellyttämät toiminnot saatiin analysoitua ja niiden kustannukset kohdistettua tuoteyksiköille. Tuotettu hoitopäivä edellyttää seuraavia toimintoja<sup>46</sup>:

Hoito- opetus- ja kasvatustyö	Siivous
Asiakaspalvelut	Sairaanhoito
Yksikön sisäinen yhteistyö ja kehittäminen	Kuntoutus ja fysikaalinen hoito
Hallinto	Siirtyminen yksiköstä toiseen
Ulkoinen yhteydenpito	Juhlat, tapahtumat ja retket
Ruokahuolto	LTO:n suunnittelu- ja valmistelu
Työnohjaus	Perhepäivähoidon ohjaaminen
Koulutus	Yleiset järjestelytehtävät
Kokoukset (suunnittelu ja kehittäminen)	Muut työtehtävät ja tauot
Kuntoutus	

Tuotetun hoitopäivän tarkasteleminen eri toiminnoista koostuvana kokonaisuutena antaa kustannustietouden lisäksi mahdollisuuden tuottavuuden kehityksen seurantaan. Toimintojen määrää ja niihin käytettyjä resursseja seuraamalla voidaan kukin toiminto ottaa erikseen kriit-

---

<sup>46</sup> Ks. Toimintolaskenta ja tuotteistaminen päiväkodeissa 2001

tiseen tarkasteluun ja arvioida, onko toiminto saatu aikaan pienimmillä mahdollisilla resursseilla ja parhaalla mahdollisella tavalla. Oleellisena osana toimintolaskennan kehittämisessä oli työajan seuranta, jonka avulla saatiin selville kunkin toiminnon vaatimat henkilöresurssit.

Vuoden 2002 lopussa Oulussa oli kaikkiaan 71 kunnallista päiväkotia ja niiden lisäksi 10 ryhmäperhepäiväkotia. Yksityisiä päiväkoteja oli 23. Päivähoidossa oli kaikkiaan 6100 lasta, joista kaupungin päiväkodeissa oli noin 4800, perhepäivähoidossa 600 ja yksityisessä hoidossa noin 700. Kaupungin päiväkodeissa olevista lapsista noin 650 (14 %) oli hoidossa ydinkunta-palvelukuntamallin piirissä olevissa kymmenessä pilottipäiväkodissa<sup>47</sup>.

*Lastensuojelussa* ydinkunta-palvelukuntamallin soveltaminen on vasta käynnistymässä. Kilpailuttamista valmisteltiin vuoden 2002 syksyn ja vuoden 2003 kevään aikana. Tarjousten jättöaika päättyi 17.1.2003, jonka jälkeen tehtiin sopimukset hyväksytyjen palveluntuottajien kanssa<sup>48</sup>. Kilpailutus koski sijoitusten hintaa ja laatua mutta ei määrää, toisin sanoen palveluntuottajien kanssa tehtiin puitesopimukset, joissa kapasiteetti jätettiin määrittämättä. Omien lastenkotien kohdalla ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtyminen on käynnistynyt vuoden 2002 syyskuussa sisäisen sopimusohjauksen valmistelulla. Sopimusohjaus on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2004 alusta lukien.<sup>49</sup>

Kaupungilla on vain kolme omaa lastenkotia ja yksityisten palveluntuottajien käyttö on runsasta. Omissa lastenkodeissa tuotettiin vuonna 2002 noin 10200 hoitopäivää, kun ulkopuolisilta ostettiin samana vuonna 14800 hoitopäivää. Oman tuotannon osuus oli siten noin 40 %. Omien lastenkotien käyttömenot olivat 1,5 milj. € ja ulkopuolisilta ostettuihin palveluihin käytettiin 2,2 milj. €

#### **4.7 Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli ja markkinamaisuus**

Tilaaaja-tuottajamalleja voidaan erotella ja vertailla monen eri tekijän perusteella. Eräänä keskeisenä näistä voidaan pitää markkina- tai kilpailuelementin voimakkuutta. Tämän perusteella

---

<sup>47</sup> Lasten päivähoito 2002, s. 4 ja 8. Pilottikokeilussa on vuoden 2003 alussa mukana yhdeksän päiväkotia, koska kokeilussa mukana ollut Voikukan päiväkoti suljettiin vuoden 2002 lopussa homeongelmien vuoksi.

<sup>48</sup> Sosiaali- ja terveyslautakunta 3.4.2003 § 70

<sup>49</sup> Kaupunginhallitus 2.6.2003 § 381

kulloinkin käytössä olevat tilaaja-tuottajamallit voidaan jakaa eri ryhmiin. Tällainen voi olla esimerkiksi seuraava neliportainen luokittelu:<sup>50</sup>

- 1) - Sopimus tilaajan ja tuottajan välillä
  - Ei ulkoista kilpailua
  - Tilaus vastaa tuottajan kapasiteettia
  - Hinnoista neuvotellaan
- 2) - Osa tuotannosta kilpailutetaan
  - Kilpailussa vain oman tuotantokapasiteetin ylittävä osuus
  - Loppuosasta (= oma tuotantokapasiteetti) tehdään sopimus
  - Mahdollisuus vertailla hintoja ja oman tuotannon kilpailukykyisyyttä
- 3) - Kilpailutetaan sellaisia tuotannonaloja, joilla yksityisen tuottajan arvellaan olevan taloudellisempi
  - Tavoitteena ensisijaisesti taloudelliset säästöt
  - Oman tuotantokapasiteetin täyskäyttöä ei taata
  - Kilpailuttamisen ulkopuolelle jäävästä osuudesta sopimus
- 4) - Kaikki tuotanto, jossa on yksityisiä palveluntuottajia, kilpailutetaan
  - Kilpailussa hävinnyt oma organisaatio ajetaan alas
  - Varauduttava oman henkilöstön mittavaan vähentämiseen.

Oulussa käyttöön otettu tilaaja-tuottajamalli – ydinkunta-palvelukuntamalli kuten sitä Oulussa kutsutaan – voidaan edellä esitetyn perusteella sijoittaa käytössä olevien sovellutusten keskikastiin. Esitetyllä neliportaisella asteikolla Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli sijoittuu luokkien kaksi ja kolme rajalle, ehkä vielä toistaiseksi hiukan luokan kaksi puolelle. Oulun mallissa kun ainakin aluksi periaatteena on vain oman tuotantokapasiteetin ylittävien palvelujen kilpailuttaminen. Oulussa tavoitteena on parantaa oman tuotannon kilpailukykyisyyttä avaamalla osa tuotannosta kilpailulle. Myöhemmin Oulussa on tämänhetkisten suunnitelmien mukaan tarkoitus siirtyä luokkaan 3, jossa oman tuotannon kapasiteetin käyttöä ei taata vaan omat yksiköt joutuvat kilpailuun ulkoisten tuottajien kanssa.

Tilaajan ja tuottajan välisen erottelun näkökulmasta Oulun voidaan myös sanoa olevan keskien kulkija. Teknisellä sektorilla tilaajan ja tuottajan erottelu on viety sosiaali- ja terveystoiminta pidemmälle, koska siellä on tilaajan ja tuottaja jako ulotettu myös päätöksentekorganisaatioon. Silti ainakin alkuvaiheessa tilaajan ja tuottajan välillä on yhteistyötä muun

---

<sup>50</sup> Möttönen 2001, 169-170

muassa kilpailuttamiseen liittyen, jolloin jako ei ole vielä kovin jyrkkä ja pitkälle viety. Myös organisatorisesti Oulussa on päädytty keskitielle. Tilaaja-tuottajamallissa pidemmälle edenneet yksiköt on muutettu liikelaitoksiksi, mutta mallissa on mukana myös brutto- ja nettoyksiköitä. Ainakaan tässä vaiheessa omia yksiköitä ei ole tarkoitus yhtiöittää, mutta toisaalta malliin mukaan otettavista yksiköistä pääosa tullaan organisoimaan joko liikelaitoksen tai ainakin nettoyksikön muotoon. Tällä perusteella Oulun ydinkunta-palvelukuntamallin voidaan sanoa olevan selkeä mutta silti suhteellisen maltillinen askel tilaaja-tuottaja-ajattelun suuntaan.



## 5 KOKEMUKSIA YDINKUNTA-PALVELUKUNTAMALLISTA

### 5.1 Taloudellisuus ja tuottavuus

#### 5.1.1 Kehityksen arvioinnin lähtökohtia

Tavoitteena Oulun tilaaja-tuottajamalliin siirtymisessä on ollut palvelutuotannon kustannusten alentaminen tai ainakin kustannusten nousun hillitseminen niin, että samalla rahalla saataisiin tuotettua laadukkaita palveluja aiempaa enemmän. Niitä keinoja, joiden avulla tuotantoa saadaan tehostettua, ovat esimerkiksi tehtävien entistä selkeämpi vastuuttaminen ja toimintojen keskittäminen. Lisääntynyt vastuu tuo myös tarkkuutta kustannusseurantaan ja toimintojen keskittäminen tuo usein mukanaan skaalaetuja. Haastateltavien mukaan keskeinen tavoite on myös kustannustietoisuuden parantaminen, toisin sanoen tieto siitä, mistä eri osatekijöistä palvelun kustannukset viime kädessä koostuvat. Useat haastateltavat olivat sitä mieltä, että tällä hetkellä käsitys palvelujen kustannusrakenteista on puutteellinen ja työtä on vielä paljon tehtävänä. Osa haastateltavista oli myös sitä mieltä, että kunnan palvelutuotannon kirjoa pitäisi voida arvioida kriittisesti ja ilman aatteellisia ja poliittisia intohimoja. Heidän mukaansa kunnan pitäisi voida tarvittaessa luopua kokonaan osasta palvelutuotantoa ja keskittyä niihin osa-alueisiin, joissa se on vahva; muut palvelut voidaan hankkia ulkopuolelta.

*Kustannustietoisuuden* parantamisessa on Oulun kokeilussa onnistuttu. Etenkin teknisellä sektorilla kokeiluun osallistuvissa yksiköissä kustannustietoisuus on pyritty viemään suorittavalle tasolle saakka, jolloin taloudellisuuden paranemiselle on hyvät edellytykset. Kustannusseuranta, tarkkailua ja raportointia on viety alemmille tasoille, jolloin jokainen yksikkö tietää missä mennään ja osaa kiinnittää huomiota oikeisiin asioihin. Oman tuotannon kustannusrakenteen tunteminen antaa hyvän pohjan palvelutuotannon kehitystyölle ja auttaa kunnan yksiköitä valmistautumaan mahdolliseen palvelujen kilpailuttamiseen tulevaisuudessa.

Tavoitteena olevassa kustannusten alentamisessa tai ainakin niiden nousun hillitsemisessä onkin Oulun ydinkunta-palvelukuntamallissa menty kaikkien haastateltavien mukaan oikeaan suuntaan. Sen sijaan siitä, kuinka suuria kustannussäästöjä todellisuudessa on saatu aikaan ja mikä on niiden merkitys, eivät haastateltavat olleet aivan yksimielisiä. On kuitenkin todettava, että mallin käyttö on vielä toistaiseksi melko suppeata ja kokemuksia on kertynyt vasta niin lyhyeltä ajalta, että kaikki vaikutukset eivät vielä varmastikaan ole realisoituneet. Ydinkunta-palvelukuntamallin piirissä on alle kymmenesosa Oulun kaupungin palvelutuotannosta, jol-

loin mallin taloudellisten vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa hankalaa. Kaikkein laajinta mallin käyttö on teknisellä sektorilla, ja siellä todettiin saavutetun säästöjä ja merkittävä tehokkuusetuja. Sen sijaan sosiaali- ja terveystoimessa mallin kokonaisvaikutukset eivät haastateltujen mukaan ole vielä selkeästi nähtävissä, koska mallin piirissä on vain pieni osa kaupungin päiväkodeista ja osa lastensuojelun palveluista. Niiltä osin kun sosiaalitoimi on siirtynyt ydinkunta-palvelukuntamalliin, on sekä taloudellisuudessa että tuottavuudessa nähtävissä myönteistä kehitystä.

Palvelujen tuotannon taloudellisuuden arviointi perustuu yksikkökustannuksiin, joita on laskettu sekä tilastokeskuksen aineiston että Oulun kaupungilta saatujen lukujen pohjalta. Kaupunkien välisessä vertailussa ongelmaksi saattavat tulla erilaiset kirjauskäytännöt sekä toiminnan organisoinnin aiheuttamat erot tilastoinnissa. Myös kaupungin sisällä tapahtuvat organisointimuutokset voivat aiheuttaa virheitä pitkäaikaisvertailuihin. Esimerkkinä voidaan mainita yleiskustannusten kohdentaminen. Joissain kunnissa yleiskustannusten kohdentaminen saattaa olla hyvinkin tarkkaa, joissain ne vyörytetään palveluille esimerkiksi näiden tuotantokustannusten suhteessa ja joissakin yleiskustannusten kohdentaminen jätetään kokonaan tekemättä. Jälkimmäisessä tapauksessa esimerkiksi toimistopalvelut, kuten tietyn sektorin palkanlaskenta jäävät yleishallinnon kustannuksiksi. Edellä esitetyt huomautukset on pidettävä mielessä sekä poikittais- että pitkäaikaisanalyysissä tehtäessä. Esitetyt yksikkökustannustarkastelut eivät sen vuoksi ole ehdottomia totuuksia, mutta niiden avulla voidaan kuitenkin saada suuntaa antava kuva niin palvelutuotannon kustannusten ajallisesta kehityksestä kuin kuntien välisistä eroistakin.

### **5.1.2 Katujen kunnossapito**

Katujen kunnossapidossa on kehitys haastateltavien mukaan ollut myönteistä. Kustannuksia on uusien toimintamallien, tuotteistamisen, parantuneen kustannuslaskennan ja alueurakoinnin myötä saatu jo selvästi alenemaan. Käsitteet kustannussäästöistä vaihtelevat melko paljon; saavutettujen säästöjen arvioitiin vastaajasta ja tehtävästä riippuen olevan 0-40 %. Säästöjä on saatu aikaan muun muassa henkilöstömenoissa; luonnollinen poistuma on alentanut henkilöstömäärää. Parantuneen tehokkuuden vuoksi suoritteiden määrä on kuitenkin aiempaa korkeampi. Lisäksi tilakustannuksia on saatu alennettua karsimalla tukikohtaverkoston tiloja. Myös toimintatapoja muuttamalla ja priorisoinnilla on ollut kustannuksia alentava vaikutus. Esimerkkinä myönteisestä kehityksestä voidaan mainita teknisen keskuksen ja Oulun Katu-

tuotannon solmima nelivuotinen lokakuussa 2003 alkanut Hietasaari-Toppila-Tuira-alueen alueurakka. Urakan hinta on lähes kymmenen prosenttia alhaisempi kuin vastaavan alueen hoito vuotta aiemmin.

Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että yksityisten urakoitsijoiden hintatasoon, toisin sanoen markkinahintaan, on Oulun Katutuotannolla vielä matkaa. Nykyisellään kaupungin oman tuotannon hintatason arvioidaan olevan keskimäärin 20-30 % markkinahintaa korkeampi. Ongelmana markkinahinnan selvittämisessä on kuitenkin se, että kaupungin oma katujen kunnossapitoyksikkö ei ole mukana kilpailussa. Ongelma on kuitenkin saatu ratkaistua osittain sillä, että kaupungin yksikkö on laskenut vertailu-urakoita tai varjohintoja, joita on voitu verrata yksityisten urakoitsijoiden tarjouksiin. Tässä yhteydessä on todettu myös, että kaupungin oma yksikkö on laskenut urakoihin ehkä liikaakin riskivaraa.

Toisaalta mitään selkeää markkinahintaa ei ole vielä muodostunut, vaan yksityisten urakoitsijoiden tarjousten hintahaarukka on ollut erittäin suuri. Iinatti-Heikkilänkangas alueella kallein tarjous oli yli kaksi kertaa halvinta tarjousta korkeampi. Herukan alueella kallein tarjous oli lähes kolminkertainen halvimpaan verrattuna. Haastateltavien mukaan osassa yksityisten urakoitsijoiden tarjouksista on ollut nähtävissä selvää markkinoilletulohinnoittelua, toisin sanoen tarjoukset ovat olleet epäterveen alhaisella tasolla urakoitsijoiden pyrkiessä valtaamaan markkinaosuuksia.

Kustannusvertailu Oulun Katutuotannon ja yksityisten urakoitsijoiden välillä on hankalaa, koska yksikkökustannuksia ei ole selvitetty. Esimerkiksi Oulun kaupunki on seurannut kunnossapidon kustannuksia toimintopohjaisesti (auraus, liukkaudentorjunta jne.) koko kaupungin alueella. Oulun Katutuotanto on kuitenkin tehnyt teknisen keskuksen kanssa alueurakat kahdesta alueesta. Näiden urakoiden hintatason pohjalta voidaan tehdä suuntaa-antavia vertailuja yksityisten urakoitsijoiden ja Katutuotannon hintatasosta. Katutuotannon hoidettavina olevasta kahdesta alueurakasta (Kaakkuri-Kiviniemi, Kuivasjärvi-Linnanmaan) Kaakkuri-Kiviniemi alueen urakka on laajuudeltaan vain hieman yksityisen urakoitsijan Herukan alueurakkaa laajempi. Urakkahinta on kuitenkin noin kaksinkertainen verrattuna Herukan alueen halvimpaan urakkatarjoukseen. Vaikka alueurakoita ei voi verrata suoraan toisiinsa alueiden erilaisista rakenteista johtuen (väylien leveys, muu liikenneinfrastruktuuri, kuivatusrakenteet) voidaan Oulun katutuotannon hinnan arvioida haastateltujen näkemyksen mukaan olevan noin 1,5-kertainen verrattuna markkinahintaan.

Vastaavaan arvioon päästään syksyllä 2003 alkavan Rajakylä-Pateniemi-Herukka-alueen urakkatarjouksia vertailemalla. Tarjoukset pyydettiin neljältä urakoitsijalta, joista kolmen tarjoukset olivat melko lähellä toisiaan ja neljäs huomattavasti kolmea muuta halvempi. Myös Oulun Katutuotanto jätti tästä urakasta ”varjotarjouksen”. Katutuotannon tarjous oli kuitenkin siinä mielessä todellinen, että heidän oli sitouduttava ottamaan urakka hoitaakseen, jos yksityisten tarjoukset hylätään. Koska yksi tarjous oli selkeästi muita halvempi ja sitä voidaan pitää markkinoiden valtaamiseen tähtäävänä, voidaan ”oikean” markkinahinnan arvioida olevan kolmen lähellä toisiaan olleen yksityisen urakoitsijan tarjouksien keskihinta. Oulun Katutuotannon tarjous oli noin viisikymmentä prosenttia tätä keskihintaa korkeampi.

Haastateltavilla oli kuitenkin selkeä näkemys siitä, että yksityisten urakoitsijoiden hintataso tulee markkinoiden vakiintuessa nousemaan jonkin verran. Toisaalta taas kaupungin oman yksikön ”liiallisen” riskivaran pienentämien alentaa oman tuotannon kustannustasoa. Eroa oman ja yksityisen tuotannon välille kuitenkin väistämättä jää muun muassa virka- ja työehtosopimusten vuoksi. ”Lähemmäs päästään, mutta ei varmaan koskaan samaan kuin yksityiset. ... Realiteetti, joka on hyvä tiedostaa”, totesi eräs haastateltavista. Nämä palkkausrakenteesta johtuvat ja kaupungin omasta yksiköstä riippumattomat kustannuserot ”on sitten vaan hyväksyttävä”.

### **5.1.3 Kiinteistöjen hoito**

Kuva kiinteistönhoidon kustannuskehityksestä oli hieman ristiriitainen riippuen haastateltavasta. Varsinaisen kiinteistönhoidon puolella ”on kuitenkin päästy lievään kustannussäästöön ja tehokkuuden paranemiseen”. ”Kustannukset ovat jonkin verran pudonneet varsinaisessa kiinteistönhoidossa”, totesi eräs haastateltava, mutta ”kunnossapidon puolella kustannussäästöjä on mahdoton selvittää”. Kiinteistöjen kunnossapidossa ei haastateltujen mukaan siten ole tapahtunut juurikaan muutosta viimeisten vuosien aikana. Varsinaisessa kiinteistönhoidossa tehokkuus on erään haastateltavan mukaan parantunut noin 10 % ja tämänsuuntaista käsitystä tukivat myös muiden haastateltavien lausunnot.

Toiminnan tehostamisessa keskeisenä tekijänä on ollut työn mitoituksen kehittäminen. Kiinteistökohteista vastaavien henkilöiden työpanoksia on haastateltavien mukaan saatu tasattua ja kaikkien resurssit on voitu ottaa tehokkaaseen käyttöön. Tämän avulla kiinteistönhoidosta

vastaava yksikkö on kyennyt ottamaan hoitaakseen uusia kohteita henkilöstöä lisäämättä. Myös kustannustietoisuuden paraneminen on vienyt kiinteistönhoitoa myönteiseen suuntaan.

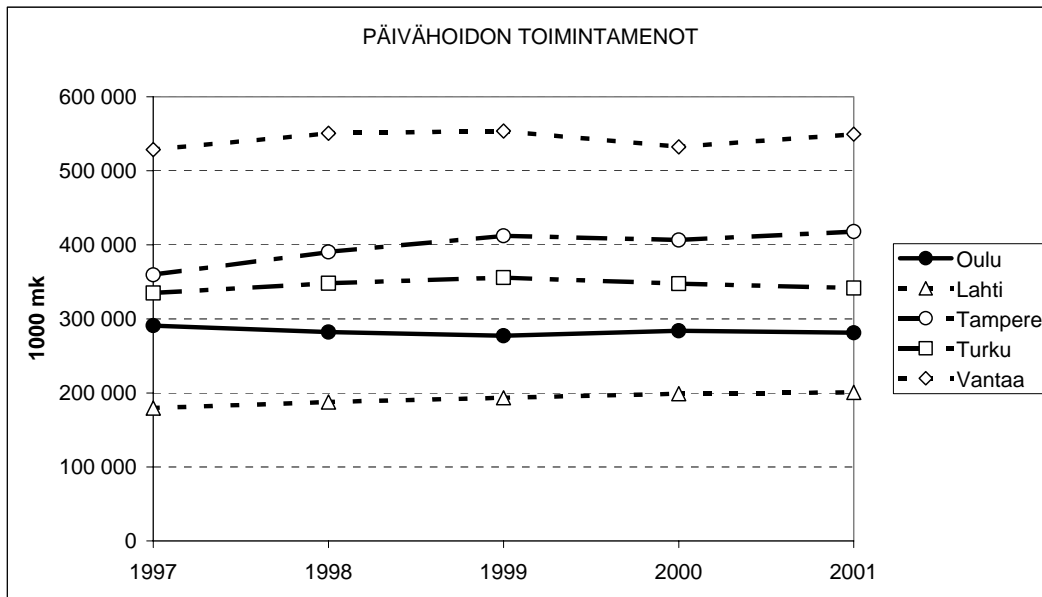
Tämänhetkisen käsityksen mukaan ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtyminen ei ole kiinteistöjen hoidossa vähentänyt hallintoon vaadittavia resursseja vaan byrokratia on haastateltavien mukaan pikemminkin lisääntynyt. Entiset hierarkiakustannukset eivät ole alentuneet ja lisäksi on tullut uusia transaktiokustannuksia.

Alkuvaiheen lisääntyneestä työmäärästä ja kasvaneista kustannuksista oltiin yhtä mieltä. Malliin siirtyminen on lisännyt sekä tilaajan että tuottaja työtä. Töiden mitoittaminen ja tarjousprosessit ovat vaatineet kiinteistöjen hoidossa yhden henkilön työpanoksen. Tulevaisuudessa mitoituksen ylläpidon ja tarjousprosessien pyörittämisen ei kuitenkaan arvioida vaativan näin paljon resursseja, jolloin myös kustannukset putoavat.

#### **5.1.4 Päivähoito**

Päivähoidon kustannukset ovat viime vuosien aikana olleet nousussa, vaikka hoitopäivien määrä on vähentynyt. Kymmenen suurimman kunnan päivähoidon toimintamenot olivat vuonna 1997 4,2 mrd. mk, josta ne ovat nousseet vuoteen 2001 mennessä 4,6 mrd. mk:aan; nousu on neljän vuoden aikana ollut noin 8,8 %, mikä merkitsee vuotuista 2,1 %:n nousua.

Oulu on toimintamenojen osalta sikäli poikkeus, että siellä päivähoidon toimintamenot jopa laskivat aluksi vuosina 1998 ja 1999 jonkin verran, mutta kääntyivät nousuun vuosina 2000 ja 2001. Vuonna 2001 päivähoidon toimintamenot olivat kuitenkin vielä vuoden 1997 tason alapuolella; vuonna 1997 päivähoidon toimintamenot olivat 291 mmk ja vuonna 2001 281 mmk.



Kuva 5/1. Päivähoidon toimintamenot suurissa kaupungeissa 1997-2001.

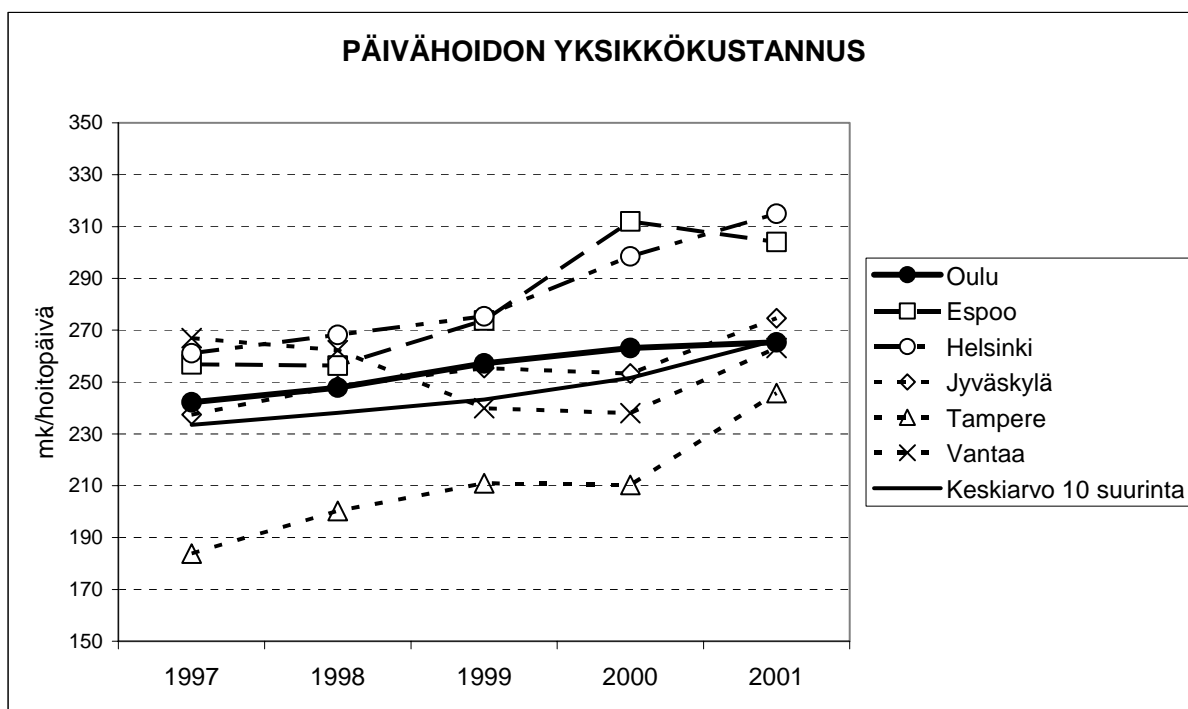
Samanaikaisesti hoitopäivien määrä on kymmenessä suurimmassa kaupungissa keskimäärin laskenut. Vuonna 1997 päivähoiton hoitopäivien kokonaismäärä oli kymmenessä suurimmassa kaupungissa yhteensä noin 14 miljoonaa ja vuonna 2001 enää 13 miljoonaa. Oulussa hoitopäivien määrä on pudonnut 980 000:sta 815 000:een.<sup>51</sup> Monen suuren kaupungin melko jyrkästi kohonneet hoitopäiväkustannukset johtunevatkin ainakin osittain siitä, että lasten määrän vähentyessä kapasiteettia ei ole voitu purkaa samassa tahdissa esimerkiksi päiväkotieja sulkeamalla<sup>52</sup>. Päiväkotiverkko on jouduttu säilyttämään lähes ennallaan ja tuloksena on vajaakapasiteetilla toimivia päiväkotieja ja pieniä lapsiryhmiä.

Vuosien 1997 ja 2001 välillä hoitopäivän kustannukset ovat kymmenessä suurimmassa kaupungissa nousseet keskimäärin 3,5 % vuodessa. Oulussa nousua on saatu varsinkin viime vuosina hillittyä siten, että hoitopäivän kustannus on noussut vuositasolla keskimäärin 2,4 %. Vuosina 2000-2001 päivähoiton keskimääräinen hoitopäivän kustannus on noussut vain 0,9 %.<sup>53</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että Oulussa hoitopäivän kustannukset ovat reaalisesti laskeneet vuodesta 2000 vuoteen 2001.

<sup>51</sup> Kuntien talous- ja toimintatilastot 1997-2001

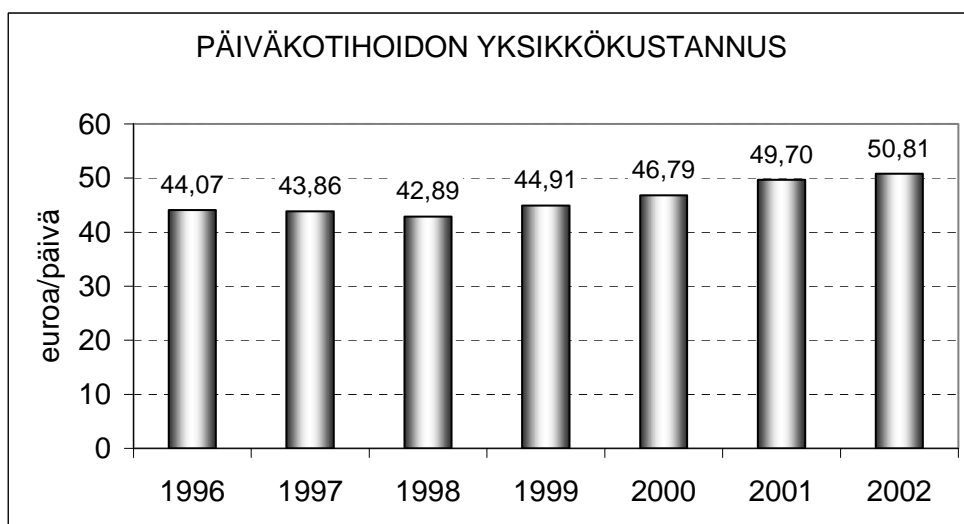
<sup>52</sup> Esimerkiksi Helsingissä 0-6-vuotiaiden lasten määrä on laskenut noin 10 % vuodesta 1998 vuoteen 2002. Tampereella on tapahtunut vastaavasuuruinen lasten määrän lasku. Koko maassa oli vuonna 1998 437000 0-6-vuotiasta ja vuonna 2002 404000.

<sup>53</sup> Kuntien talous- ja toimintatilastot 1997-2001



Kuva 5/2. Päivähoidon yksikkökustannus suurissa kaupungeissa 1997-2001.<sup>54</sup>

Myös Oulun päivähoito ja perhetyön yksikön oma kustannusseuranta osoittaa kustannuskehityksen olleen maltillista. Päiväkotihoidon hoitopäiväkustannus on näiden laskelmien mukaan ollut vuonna 1996 44,07 € ja vuonna 2002 50,81 €<sup>55</sup>. Nousua on tällä kuusivuotisjaksolla ollut yhteensä 15 %. Keskimääräiseksi vuotuiseksi nousuksi tulee tällöin sama 2,4 %, mitä myös viralliset tilastoaineistot osoittavat.

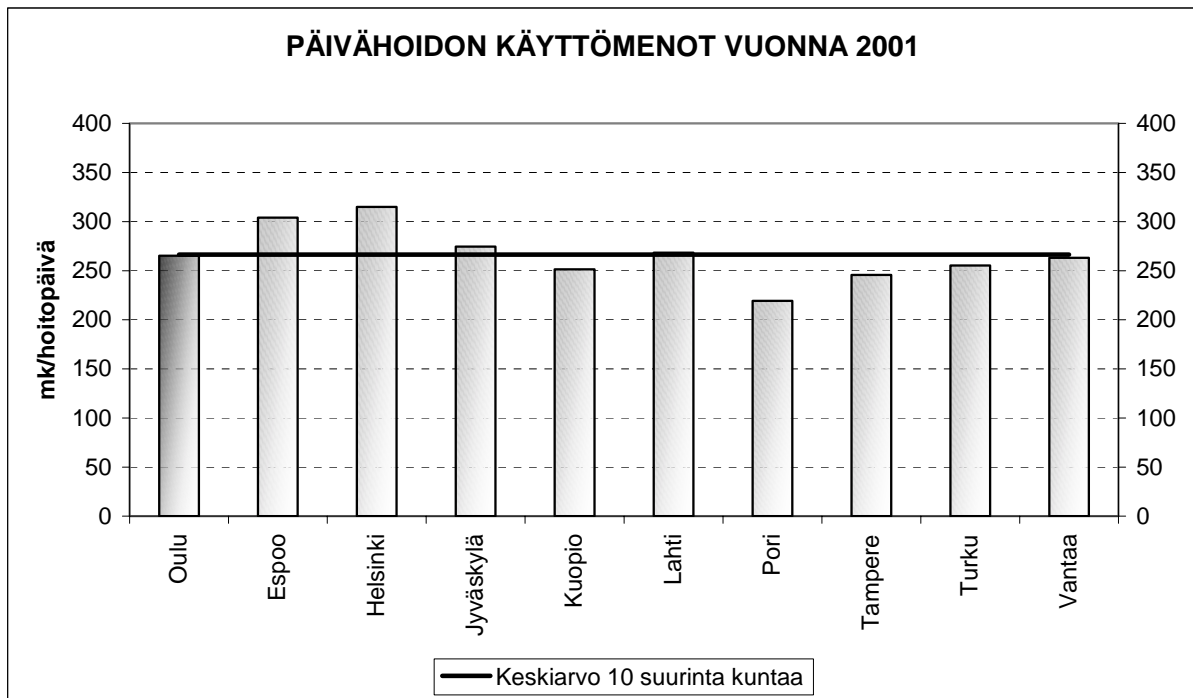


Kuva 5/3. Päiväkotihoidon yksikkökustannus 1996-2002

<sup>54</sup> Kuntien talous- ja toimintatilastot 1997-2001.

<sup>55</sup> Lasten päivähoito 2002 (2003), 12

Verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin Oulu on saanut pidettyä päivähoiton kustannusten kasvun hyvin hallinnassa. Kun muilla kaupungeilla menot ovat nousseet melko jyrkästi, on Oulun päivähoiton kustannusten nousu taittunut vuosien 2000 ja 2001 aikana. Aiemmin 10 suurimman kaupungin keskiarvoa korkeampi hoitopäivähinta on saatu painettua vuonna 2001 jo hieman keskiarvon alapuolelle.



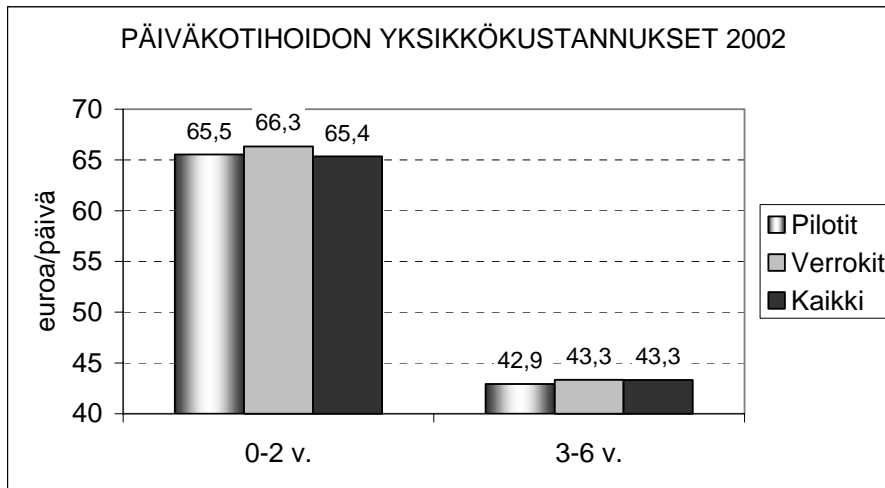
Kuva 5/4. Päivähoiton käyttömenot suurissa kaupungeissa 2001.

Vuonna 2001 päivähoiton hoitopäiväkustannus Oulussa oli 265 mk, kun kymmenen suurimman kaupungin keskiarvo oli 266 mk. Kymmenen suurimman kaupungin alin hoitopäiväkustannus oli Porissa 219 mk ja korkein Helsingissä 314 mk. Myös Espoon kustannukset olivat selvästi keskiarvon yläpuolella. Siellä hoitopäivän kustannus vuonna 2001 oli 304 mk.

Tarkasteltaessa Oulun päivähoiton merkittävimpien tuoteryhmien kustannuksia vuonna 2002, eivät erot ydinkunta-palvelukuntamallin pilottipäiväkotien ja verrokipäiväkotien välillä olleet kovin suuria<sup>56</sup>. Pilottipäiväkodeissa 3-6-vuotiaiden hoitopäivän kustannus oli 42,9 € ja verrokipäiväkodeissa hiukan korkeampi, 43,3 €. Toisin sanoen ero pilottipäiväkotien hyväksi oli yhden prosentin luokkaa. Tilanne on vastaava 0-2-vuotiaiden päiväkotihoidossa. Pilottipäiväkodit ovat noin prosentin verrokipäiväkoteja halvempia.

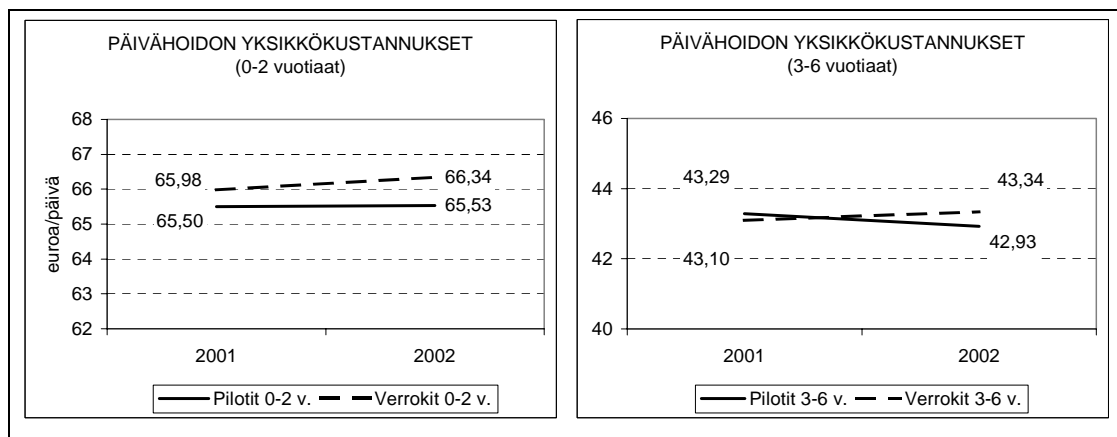
<sup>56</sup> Ks. Lasten päivähoito 2002





Kuva 5/5. Päivähoidon yksikkökustannukset tuotteittain 2002.

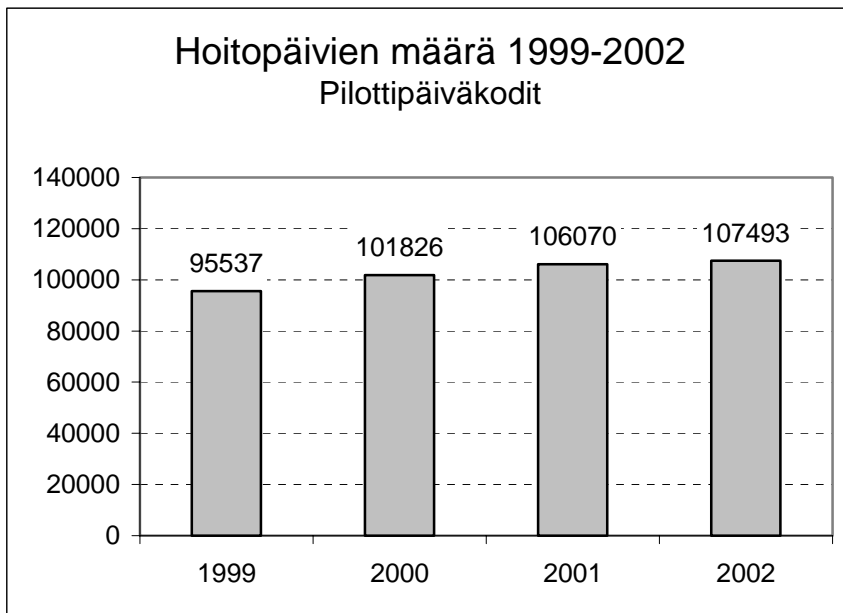
Sen sijaan pilottien ja verrokkien kehitys näyttää yksikkökustannusten osalta eriytyneen. Pilottipäiväkotien yksikkökustannus on pysynyt 0-2-vuotiaiden kohdalla vuonna 2002 edellisen vuoden tasolla ja 3-6-vuotiaiden kohdalla jopa laskenut vajaalla prosentilla. Yleinen kustannuskehitys huomioon ottaen pilottien yksikkökustannuksissa on tapahtunut selvää reaalista alenemista. Sen sijaan verrokipäiväkotien yksikkökustannukset ovat nousseet hieman molemmissa ikäryhmissä. Tosin on todettava, että verrokipäiväkotienkin kustannuskehitys on ollut yleistä kustannuskehitystä hitaampaa.



Kuva 5/6. Päivähoidon yksikkökustannukset tuoteryhmittäin 2001-2002.

Päivähoidon tuottavuuskehitys on heti ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtymisen jälkeen ollut myönteistä. Pilottipäiväkodit ovat pystyneet kasvattamaan suoritteitaan vaikka henkilökunnan määrä on pysynyt lähes samana. Vuodesta 1999 vuoteen 2000 pilottipäiväkotien hoitopäivien määrä kasvoi lähes 7 %. Tämänkin jälkeen suorite nousi vuonna 2001 noin 4 % ja ylitti kyseiselle vuodelle asetetun tavoitteen noin puolella prosentilla. Vuonna 2002 hoitopäi-

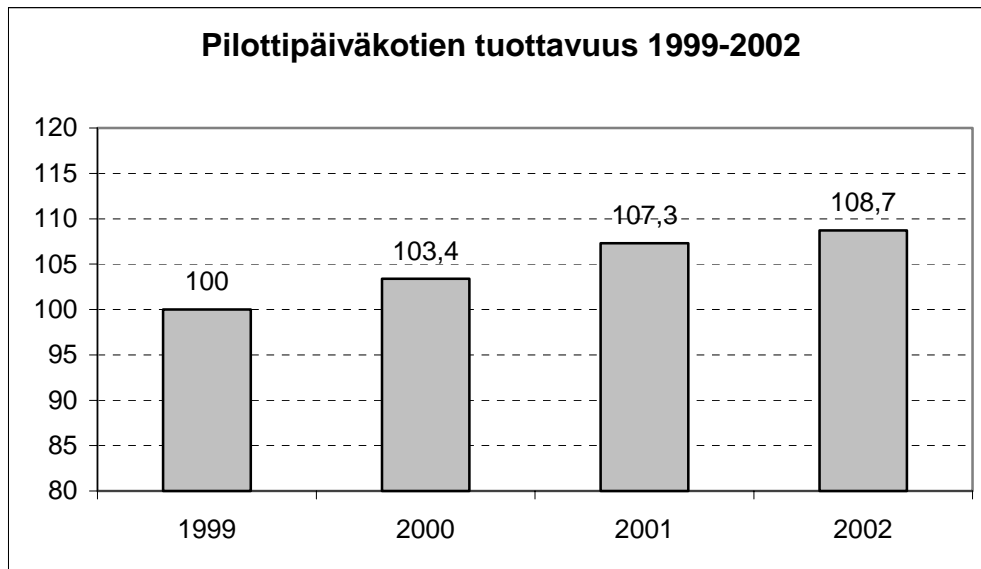
vien määrä kasvoi vähemmän, mutta nousua oli kuitenkin lähes 1,5 % edelliseen vuoteen verrattuna. Jaksolla 1999-2002 pilottipäiväkotien hoitopäivien määrä on kasvanut 12,5 %.<sup>57</sup> Samalla aikajaksolla muiden kaupungin päiväkotien hoitopäivien määrä on kasvanut huomattavasti vähemmän 3,2 %. Huomionarvoista on se, että muiden päiväkotien suoritteiden määrä kasvoi vuodesta 1999 vuoteen 2001 mutta kääntyi hienoiseen laskuun vuonna 2002. Pudotusta edelliseen vuoteen verrattuna oli noin 0,5 %.



Kuva 5/7. Pilottipäiväkotien suoritteet 1999-2002.

Pilottipäiväkotien tuottavuus (hoitopäivät/työpanos) on kehittynyt kokeilun aikana myönteisesti. Vuodesta 1999 vuoteen 2000 hoitopäivien määrä lisääntyi 7 %, mutta käytetty työpanos vain 3 %, mikä merkitsee sitä, että tuottavuus kasvoi 3,4 %. Vuonna 2001 saatiin tuottavuutta nostettua edelliseen vuoteen verrattuna vieläkin enemmän, lähes 3,7 %.

<sup>57</sup> Päivähoidon pilottikansio. Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.



Kuva 5/8. Tuottavuuden kehitys pilottipäiväkodeissa 1999-2002.

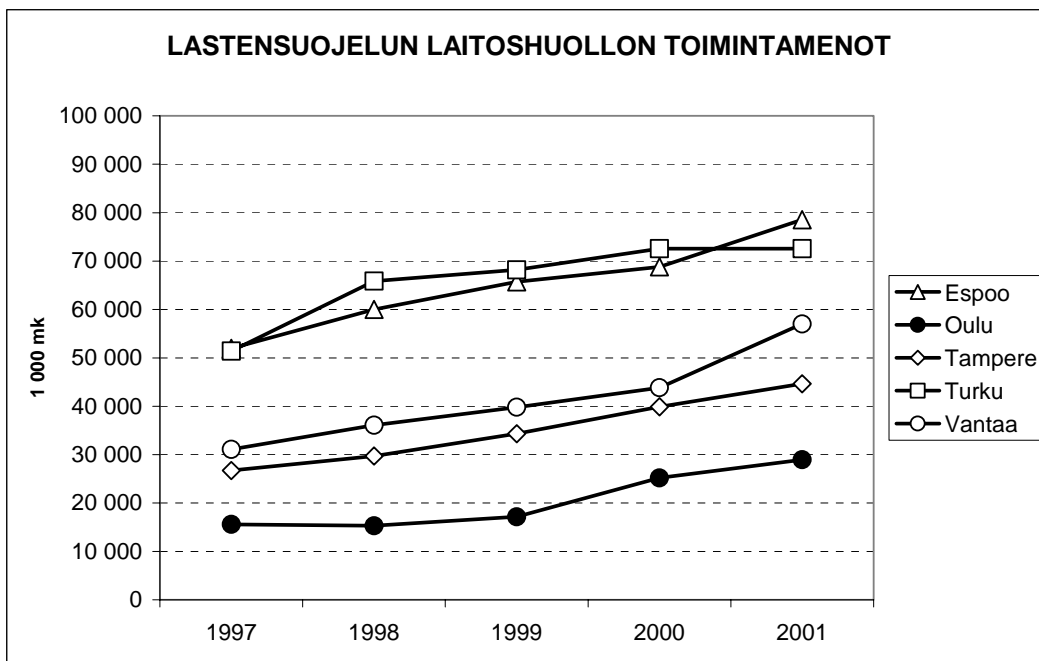
Vuonna 2002 pilottipäiväkotien tuottavuuden kasvu näyttää hidastuneen; kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli noin prosentti. Vuoden 2002 lopussa pilottipäiväkotien tuottavuus oli lähes 9 % parempi kuin ennen pilottikokeilun aloittamista vuonna 1999. Tuottavuuden kehitystä malliin siirryttäessä voidaan pitää erittäin nopeana. Mikäli muut päiväkodit pystyisivät mallin käytön laajentuessa lähes pilottipäiväkotien tasoiseen tuottavuuden parannukseen, olisivat päivähoitossa saavutettavat säästöt jo varsin huomattavaa luokkaa.<sup>58</sup>

Mallin käyttöönottoon valmistautuminen on synnyttänyt transaktiokustannuksia. Tuotteistaminen ja laatukriteeristön kehittäminen ovat olleet suurimpia työpanoksia vaatineita tehtäviä malliin siirryttäessä. Myös laadunvalvonnan ja seuranta-prosessien kehittäminen ovat vaatineet panostusta. Päivähoitossa on ollut vuodesta 2001 alkaen projektityöntekijä, jonka työajasta merkittävä osa on kulunut ydinkunta-palvelukuntamallin pilottipäiväkotien toiminnan seuranta-projektiin. Myös sosiaalitoimen hallinnon viranhaltijat ja päiväkotien johtajat ovat käyttäneet paljon työaika pilottipäiväkotien kehitystyöhön, mutta tämän vaatimaa työaika ja kustannuksia ei ole erikseen seurattu.

<sup>58</sup> Päivähoidon pilottikansio. Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.

### 5.1.5 Lastensuojelu

Lastensuojelun laitoshuollon toimintamenot ovat viime vuosina nousseet jyrkästi niin Oulussa kuin muissakin suurissa kunnissa. Kymmenen suurimman kunnan lastensuojelun laitoshuollon toimintamenot ovat kasvaneet 38 % vuodesta 1997 (480 mmk) vuoteen 2001 (661 mmk). Oulussa kustannukset ovat nousseet vielä tätäkin jyrkemmin; neljässä vuodessa menot ovat nousseet 86 %, 15,6:sta 29 mmk:aan. Keskimääräinen vuosittainen nousu on ollut lähes 17 %.<sup>59</sup>



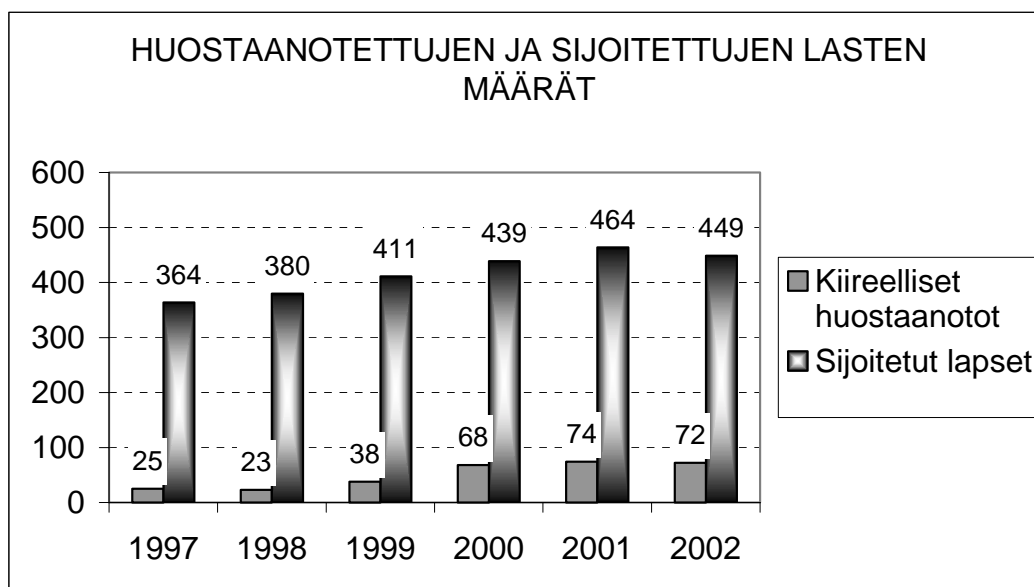
Kuva 5/9. Lastensuojelun toimintamenot suurissa kaupungeissa 1997-2001.

Oulun lastensuojelun ostopalveluissa hintahaitari on haastateltavien mukaan ulottunut 100 €:sta 400 €:oon hoitopäivää kohden. Järkevää palveluun liittyvää selitystä tälle hintaerolle ei ole löydetty. Henkilöstökulut ovat lastensuojelussa suurin menoerä, mutta hinta ja henkilöstöpanos eivät yksityisillä palveluntuottajilla ole haastateltavien mukaan korreloineet keskenään.

Hintojen jyrkkä nousu on johtunut enemmänkin lastensuojelutarpeen voimakkaasta kasvamisesta; vuodesta 1993 vuoteen 2002 lastensuojelun asiakkaiden määrä on kasvanut lähes kaksinkertaiseksi koko maan tasolla ja myös huostaanotot – laitoshuollon paikkojen tarve - ovat lisääntyneet voimakkaasti. Vuonna 1995 avohuollon piirissä oli koko Suomessa noin 31000 lasta ja nuorta ja vuonna 2002 54000. Sijoitettuja lapsia (perhehoito ja laitoshoido) oli vuonna

<sup>59</sup> Kuntien talous- ja toimintatilastot 1997-2001

1995 noin 10700 ja vuonna 2002 14200.<sup>60</sup> Oulussa sijoitettujen lasten määrä on kasvanut vuoden 1997 364:stä 449:ään vuoden 2002 loppuun mennessä. Kiireellisten huostaanottojen määrä on noussut vieläkin jyrkemmin. Tämä kehitys on johtanut myyjän markkinoihin; yksityiset palvelutuottajat ovat käyttäneet tilannetta hyväkseen ja nostaneet hintoja.



Kuva 5/10. Lastensuojelun paikkojen tarpeen kehitys 1997-2001.<sup>61</sup>

Lastensuojelussa merkittävin ydinkunta-palvelukuntamallin tuoma hyöty on haastattelujen mukaan tullut siitä, että kustannukset on saatu hallintaan ja yksityisten palvelutuottajien väliset suuret hintaerot on saatu pienemmiksi. Tuotteistamisen, laadunmäärittelyn ja kilpailuttamisen tuloksena on pystytty tarkastelemaan palvelujen sisältöjä paremmin. Lastensuojelun kustannuksia alentaa myös se, että nyt voidaan aiempaa paremmin etsiä lapselle tai nuorelle sopivan tasoinen sijoituspaikka hinta-laatusuhteen perusteella. Palvelurakennetta pyritään myös jatkossa kehittämään niin, että se vastaa paremmin todellista tarvetta ja jokaisella lastensuojeluun käytettävällä eurolla saadaan aikaan paras mahdollinen vaikuttavuus. Aiemmin, kun palveluita ei ollut tuotteistettu eikä laatuksiteerejä määritelty, tämä oli huomattavasti vaikeampaa.

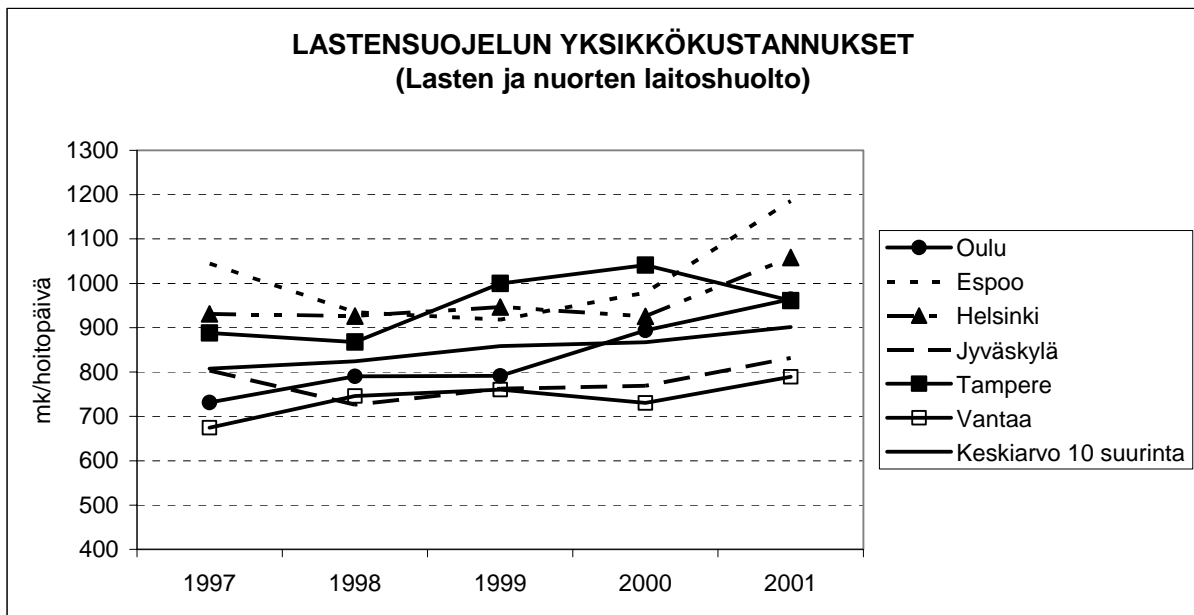
Kaupungin omien lastensuojeluyksiköiden keskihinta ei ole haastateltavien mukaan tällä hetkellä kovin kaukana yksityisten tuottajien keskihinnasta. Kaupungin laitoksissa on kuitenkin enemmän henkilökuntaa kuin yksityisissä laitoksissa, minkä perusteella voidaan

<sup>60</sup> Lastensuojelu 2002 (2003), 2

<sup>61</sup> Toimintakertomus 2001 (2002) & Toimintakertomus 2002 (2003). Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.

kaupungin laitosten tarjoaman hoidon olevan jonkin verran laadukkaampaa kuin yksityisten tarjoaman. Kaupungin omissa laitoksissa myös täyttöaste on jonkin verran alempi kuin yksityisillä, jotka pyrkivät pitämään kaikki hoitopaikat täynnä joka päivä. Kaupungin lastensuojelulaitosten kustannuksiin vaikuttaa haastateltavien mukaan myös se, että yksityiset palvelutuottajat eivät ole kovin halukkaita ottamaan kaikkein vaikeahoitoisimpia ja kalliita lapsia, vaan nämä jäävät usein kaupungin omien laitosten hoidettavaksi.

Muiden suurten kaupunkien kustannustasoon verrattuna Oulun lastensuojelun kustannukset hoitopäivää kohden eivät ole mitenkään poikkeukselliset. Tilastokeskuksen aineiston mukaan Oulun kustannukset ovat kuitenkin nousseet keskiarvoa nopeammin. Erityisesti vuodesta 1999 vuoteen 2000 nousu oli melko jyrkkä. Nousu oli alkanut jo edellisellä vuonna, josta nousua vuoteen 1999 oli yli kymmenen prosenttia. Syynä tähän lienee lastensuojelun tarpeen nopea kasvu. Tällöin yksityiset palvelutuottajat nostivat hintoja voimakkaasti, kuten viranhaltijoiden haastatteluista kävi ilmi. Vuonna 2001 lastensuojelun hoitopäiväkustannus oli Oulussa noin 960 mk, kun se kymmenessä suurimmassa kaupungissa oli noin 900 mk.<sup>62</sup>



Kuva 5/11. Lastensuojelun yksikkökustannukset suurissa kaupungeissa 1997-2001.<sup>63</sup>

Yksityisten lastensuojelulaitosten henkilöstön koulutustaso ja myös määrä ovat aiheuttaneet jonkin verran ongelmia. Määriteltessään lastensuojelulaitosten laatukriteerejä kaupunki asetti vaatimukseksi, että yhdellä kolmasosalla henkilökunnasta pitäisi olla vähintään opistotasoinen

<sup>62</sup> Kuntien talous- ja toimintatilastot 1997-2001

<sup>63</sup> Kuntien talous- ja toimintatilastot 1997-2001

sosiaali- ja terveystalouden koulutus. Lisäksi edellytettiin, että yksikössä tulee olla työntekijöitä 0,62 lasta kohden. Kaikki yksityiset lastensuojelun palveluja tuottavat yksiköt eivät kuitenkaan näitä ehtoja täyttäneet. Ensimmäisessä kilpailuttamisvaiheessa tarjouksen jättäneistä 39 palveluntuottajasta 7 hylättiin tämän vuoksi.<sup>64</sup> Monilla jäljelle jääneilläkin palveluntuottajilla oli haastateltujen mukaan vaikeuksia kriteerien täyttämisenä. Laatuvaatimukset saattavatkin haastateltavien mukaan muodostua jopa rajoitteeksi ostopalvelujen käytölle. Etenkin vaikeimpien lasten ja nuorten hoidossa alan koulutusta pidetään tärkeänä tekijänä, jotta lapsi saisi oikeanlaista hoitoa ja ohjausta. Lisäksi osan yksityisistä palveluntuottajista arveltiin kiertävän kustannuksia ja resurssivaatimuksia muun muassa käyttämällä oppisopimuksin palkattua henkilökuntaa. Tämä nähtiin huolestuttavana ilmiönä ja vaativan valvonnan tiukentamista.

Lastensuojelun palveluja tuottavissa yksiköissä ei ole ollut havaittavissa laajassa mitassa ns. rusinat pullasta –ilmiötä eli halua ottaa vain helppohoitoisia ja halvempia lapsia. Haastateltavat kuitenkin totesivat, että jotkut yksityiset palveluntuottajat ottavat mielellään helppohoitoisempia lapsia vaikeahoitoisemmille tarkoitetuille paikoille, jolloin yksikön tulos paranee. Sen sijaan eri yksiköiden välillä on tapahtunut jonkin asteista profiloitumista eli laitokset pyrkivät keskittymään tietyn tyyppisiin lapsiin. Tätä kehitystä pidetään osin myönteisenäkin, koska henkilökunnan ammattitaito kasvaa erikoistumisen myötä ja samalla hoidon laatu paranee. Erikoistumistahan pidetään yleensä oleellisena asiana sekä laadun että taloudellisuuden parantamisessa niin hyödykkeiden kuin palvelujenkin tuotannossa.

Raportoinnin kehittäminen ja kehittyminen ovat olleet eräs merkittävä ydinkunta-palvelukuntamallin tuoma lastensuojelun laatua parantava seikka. Aiemmin yksityiset palveluntuottajat eivät raportoineet lasten kehityksestä kovin systemaattisesti. Ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtymisen yhteydessä raportointivaatimuksia on kiristetty niin, että palveluntuottajien on raportoitava kirjallisesti lapsen kehityksestä ja hänen saamastaan hoidosta kaupungin sosiaalityöntekijälle tietyin määrävällein. Raportointi vaatii myös kaupungin sosiaalityöntekijöiltä uuden roolin omaksumista; nyt heidän on panostettava enemmän yksityisten palveluntuottajien valvontaan aiemman välittömämmän ohjauksen sijaan.

Kustannustietoisuus lastensuojelussa on mennyt haastateltavien mukaan eteenpäin suurin askelin ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtymisen myötä. Tästä olivat kaikki haastateltavat yksimielisiä. Omissa lastenkodeissa kustannuksia seurataan jo nyt tarkkaan ja tulevaisuudessa

---

<sup>64</sup> Sosiaali- ja terveystalouden lautakunta 3.4.2003 § 70

sosiaalitoimessa on tarkoitus siirtyä sosiaalityöntekijäkohtaiseen seurantaan. Kustannusseurantaan liittyy myös laadun ja sisältöjen seurannan kehittäminen, jotta kustannuksille saataisiin vertailtavuutta.

Lastensuojelussa tarvitaan haastateltujen mukaan kuitenkin vielä laajempaa ajattelutavan muutosta, jotta kaikki sijoitukset arvioitaisiin riittävän perusteellisesti ja kokonaistaloudellisesti. Toiminnassa pitäisi hahmottaa se, että lastensuojelu on nollasummapeli, jolloin lapsen tai nuoren tarpeisiin nähden liian kalliita sijoituspaikkoja tulisi välttää. Haastateltavien mielestä kaikkia kustannuksia pitäisi tarkastella kriittisesti eikä ajatella, että ”näille kustannuksille ei voi mitään” tai ”laki määrää, että näin pitää tehdä”.

Tukipalvelujen kilpailuttamiseen ei kaupungin lastensuojelulaitoksissa ole tarkoitus siirtyä lainkaan. Tämä johtuu näiden palvelujen erityisluonteesta. Koska esimerkiksi lastenkotien tarkoituksena on lasten hoitamisen lisäksi sopeuttaa hyvinkin hankalista oloista huostaan otettuja lapsia normaalielämään, vastaavat sekä henkilökunta että hoidettavat lapset yhdessä muun muassa pihatöistä, siivouksesta ja ruoanlaitosta.

Kaupungin lastensuojelulaitosten mahdollisuuksia pärjätä kilpailussa yksityisiä palveluntuottajia vastaan pidettiin hyvinä. Syynä tähän on se, että sosiaalitoimen palkat ovat kunnissa alhaiset. Keskimääräinen palkkataso sosiaalitoimen tehtävissä on koko kuntasektorin alhaisimpia. Haastateltavien mukaan yksityisissä lastensuojelulaitoksissa palkat ovat osin jopa 30 % korkeammat kuin kaupungin lastensuojelulaitoksissa.

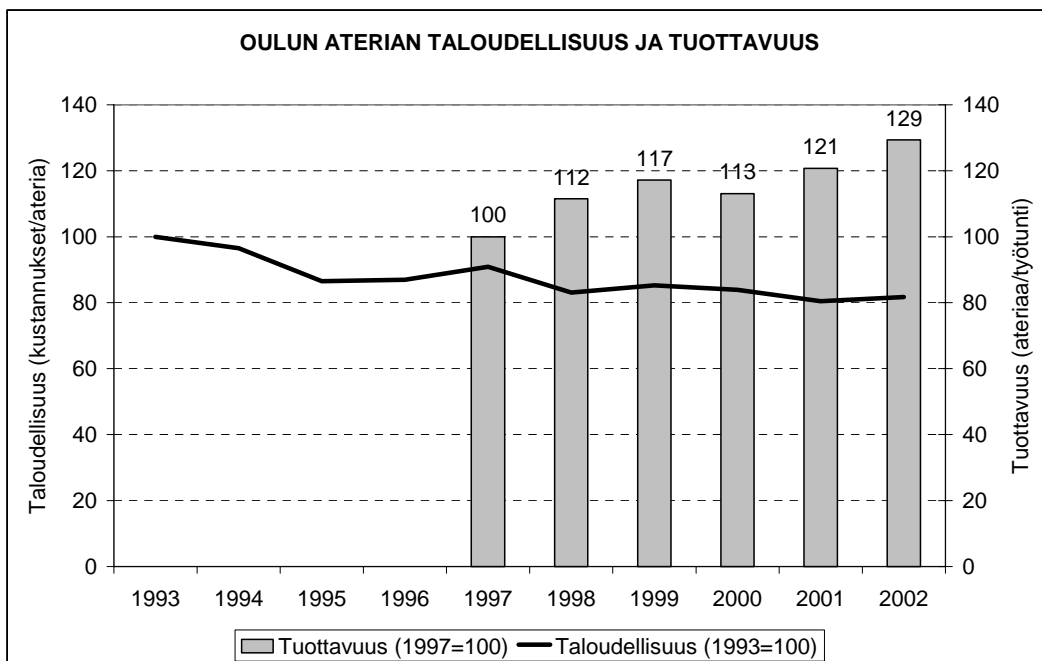
### **5.1.6 Ruokahuolto**

Oulun kaupungin ruokahuollosta vastaavassa Oulun Ateriassa tilaaja-tuottajamallikokeilu on ehkä kaikkein pisimmällä, koska Oulun Ateria on toiminut nettoyksikkönä vuoden 1993 alusta ja liikelaitoksenakin vuoden 1999 alusta. Ruokahuolto toimii pääosin sopimusohjauksen piirissä, mutta esimerkiksi päivähoiton pilottikokeilun osalta Oulun Ateria on ollut mukana kilpailussa yksityisen ruokapalveluita tuottavien yhtiöiden kanssa. Vuonna 2002 päivähoito kilpailutti 10 pilottipäiväkodin ruokahuollon. Yksityiset tuottajat voittivat kilpailun 8 päiväkodin osalta ja Oulun Ateria sai 2 päiväkotia. Oulun Aterian vahvuutena on haastateltujen mukaan erikoisaterioiden valmistaminen, mistä syystä se on menestynyt yksityisiä tuottajia paremmin muun muassa vanhusten kotipalvelun ateriatoimituksissa. Myös kouluruokailun



järjestäminen on Oulun Aterian vahvaa aluetta. Sen sijaan päiväkotien ruokailun järjestämisessä Oulun Aterian ongelmaksi nähtiin ruokahuoltoyksiköitten pieni koko.

Oulun Ateriassa on tehty erittäin voimakasta toiminnan kehittämistyötä, joka on alkanut jo ennen varsinaista ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtymistä. Kustannusten nousu on viime vuosina ollut kokonaisuudessaan vähäistä ja ateriahinnat on siksi voitu pitää samana viimeiset kolme vuotta. Kustannusten nousun vähäisyys on johtunut pääasiassa siitä, että henkilöstö on vähentynyt voimakkaasti. Aterian henkilöstövahvuus on ollut 1990-luvun alkupuolella yli 300, mutta on vähentynyt pääasiassa eläkkeelle siirtymisten vuoksi niin, että tällä hetkellä vakinaisia työntekijöitä on 218<sup>65</sup>. Toisaalta elintarvikekustannusten nousu on osaltaan syönyt henkilöstömenoissa saavutettuja säästöjä.



Kuva 5/12. Oulun Aterian taloudellisuus ja tuottavuus 1993-2002.

Oulun Aterian toimittamien aterioiden määrä on ollut hienoisessa laskussa viimeisten neljän vuoden aikana. Vuonna 1998 Oulun Ateria toimitti noin 5,3 miljoonaa ateriaa ja vuonna 2002 5,1 miljoonaa ateriaa. Suoritemäärä on siten laskenut noin 4 %. Vuonna 1997 toimitettiin 6,1 miljoonaa ateriaa, mutta luku ei ole täysin vertailukelpoinen myöhempien vuosien kanssa suoritteiden laskentatavassa tapahtuneiden muutosten vuoksi<sup>66</sup>. Samanaikaisesti henkilöstön määrä on kuitenkin laskenut voimakkaasti ja tehtyjen työtuntien määrä oli vuonna 2002 noin 17 %

<sup>65</sup> Vakinaisen henkilöstön määrä keväällä 2003.

<sup>66</sup> Oulun kaupungin tasekirja 1998, 39

pienempi kuin vuonna 1998. Tästä johtuen Oulun Aterian tuottavuus oli vuonna 2002 15 % korkeampi kuin vuonna 1998. Vuotuinen tuottavuuden kasvu on siten ollut keskimäärin 3 % luokkaa.

Taloudellisuudessa on myös tapahtunut selkeää myönteistä kehitystä viime vuosien aikana<sup>67</sup>. Vuodesta 1993 vuoteen 2002 taloudellisuus on parantunut lähes viidenneksellä. Vuotuinen taloudellisuuden kasvu on ollut keskimäärin 2 %. Viimeisten neljän vuoden aikana taloudellisuuden kehitys on hidastunut, mutta hienoista paranemista on edelleen tapahtunut.

Tuottavuuden nousu on ollut mahdollista prosessien uudelleen organisoimien kautta. Oulun Ateriassa on haastateltujen mukaan käyty läpi kaikki valmistusketjut ja työprosessit, joita on myös yhdenmukaistettu. Kaikille aterioiden valmistukseen osallistuvilla on tehty myös työohjeet. Tavoitteena on ollut turhien ja tuottavuuden kannalta tarpeettomien toimintojen karsiminen. Prosessien kehittäminen onkin Oulun Ateriassa ollut voimakkaampaa verrattuna muihin ydinkunta-palvelukuntamallissa mukana oleviin yksikköihin. Osaltaan tämä johtuu siitä, että ruoka-annoksien valmistus on huomattavasti lähempänä teollista prosessia kuin ehkä mikään muu kunnan palvelutuotanto. Tuottavuutta ja tehokkuutta on haettu myös benchmarking-menetelmällä, jonka avulla kaupungin 88 keittiöstä on pyritty löytämään parhaat prosessit ja menetelmät kaikkien keittiöiden käyttöön.

Kustannussäästöjä on tuonut myös logistiikan parantaminen; Ateriassa on kiinnitetty erityistä huomiota varastoihin. Aiemmin ongelmana oli se, että varastot olivat ”pullollaan tavaraa”, jolloin niihin sitoutui pääomaa ja pilaantuminen aiheutti kustannuksia. Nyt varastotilanne on saatu hallintaan ja kiertonopeus suuremmaksi parantuneen suunnittelun myötä. Hankinnat on myös käyty läpi kaikkien valmistusyksiköiden osalta ja ne on yhtenäistetty synergia- ja skaalautujen saavuttamiseksi. Tuotannonohjaukseen on kaikkiaankin kiinnitetty erityistä huomiota ja tämä työ näyttää myös tuottaneen tulosta.

Eräänä ongelmana kilpailussa menestymisen kannalta nähdään Oulun Ateriassa kunnallinen työsuhdekulttuuri, jossa pääsääntönä ovat kokopäiväiset työsuhteet. Ongelma koskettanee myös muita kunnan tuotantoyksiköitä. Markkinoilla pärjääminen kuitenkin edellyttäisi osa-aikaisten työsuhteiden nykyistä laajempaa käyttöä. Myös palkkataso kuntasektorilla on suoritavassa työssä korkeampi kuin yksityisellä sektorilla. Palkkakustannusten kokonaiseroa kui-

---

<sup>67</sup> Taloudellisuutta kuvaavassa luvussa on huomioitu henkilöstö- ja elintarvikekustannukset.

tenkin tasaa se, että johtotehtävissä työskentelevien palkat ovat kuntasektorilla yksityissektoria alhaisemmat; julkisen sektorin palkkataulukot ovat ”litistyneitä” yksityisen sektorin palkkoihin verrattuna. Edellä kerrotuista voimakkaista tehostamistoimista huolimatta Oulun Aterian kustannustaso on haastateltujen mukaan vieläkin keskimäärin 10-15 % yksityisten yritysten kustannustasoa korkeampi.

### **5.1.7 Transaktiokustannukset ydinkunta-palvelukuntamallissa**

Transaktiokustannusten arviointi on aiemmissakin tilaaja-tuottajamallia koskevissa selvityksissä todettu vaikeaksi tehtäväksi. Myös tässä tutkimuksessa haastatellut Oulun kaupungin viranhaltijat pitivät niiden arviointia vaikeana. Kustannusten arviointia vaikeuttaa osittain se, että malliin siirryttäessä ei resurssien käyttöä ole kaikilta osin seurattu kovin tarkasti. Useat viranhaltijat ovat tehneet ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtymisen vaatimaa valmistelutyötä omien tehtäviensä ohessa. Ulkopuolisten palvelujen käyttö on ollut melko vähäistä ja eikä malliin siirtymisen valmistelutehtäviin ole myöskään palkattu merkittävästi lisähenkilöstöä. Kaupungin palveluksessa olevan henkilöstön kohdalla kyse on vaihtoehtokustannuksesta eli malliin siirtymisen valmisteluun käytetty työaika on ollut pois jostain muusta tehtävästä. Tätä työpanosta ei kuitenkaan ole järjestelmällisesti seurattu.

Osa ydinkunta-palvelukuntamalliin alkuvaiheessa liittyvistä kustannuksista ja työpanoksesta on kertaluonteista uudelleenorganisointiin liittyvää menoa ja osa pysyvää kilpailuttamiseen liittyvää kustannusta. Näitä ei ole kuitenkaan eroteltu eikä niitä ole aina mahdollistakaan erottaa toisistaan. Lisäksi malliin siirtyminen on vaatinut paljon uusien asioiden opettelua muun muassa kilpailuttamisessa. Prosessien muuttuessa rutiiniksi kilpailuttamiseen vaadittava työpanos pienenee ja sitä kautta myös kustannukset alenevat.

Käsitys tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen mukanaan tuomista transaktiokustannuksista vaihtelee toimialasta riippuen melko paljon. Teknisissä palveluissa, millä tässä tarkoitetaan kiinteistöjen hoitoa ja katujen kunnossapitoa, transaktiokustannuksia pidetään vähäisinä tilaaja-tuottajamallista saataviin etuihin nähden. Osittain tämä johtuu siitä, että teknisellä sektorilla sopimusmenettelyt ovat jo entuudestaan olleet laajassa käytössä ja siten tuttuja; onhan muun muassa katujen rakentamisessa ja kunnossapidossa aiemminkin käytetty yksityisiä palveluita. Ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtymisen kustannuksia ja työmäärää ei teknisellä sektorilla pidetty niin suurena kuin muilla toimialoilla. Alkuvaiheessa mitoitus ja tarjousprosessi ovat

vaatineet yhden henkilön koko työpanoksen. Tämä työ kuitenkin vähenee oleellisesti, kun mitoitukset saadaan tehtyä kaikkien kohteiden osalta. Mitoitusten ylläpito ja tarjousrutiinien pyörittäminen ei tulevaisuudessa vaadi enää niin paljon resursseja.

Hyvinvointipalveluissa tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on koettu raskaammaksi ja enemmän resursseja vaativaksi prosessiksi. Tämä johtuu osittain siitä, että nämä palvelut on tähän saakka tuotettu pääasiassa kunnan omalla organisaatiolla, vaikka ostopalvelujen käyttö on viime vuosina lisääntynyt maanlaajuisestikin sekä päivähoidossa että lastensuojelussa. Päivähoidossa tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen edellyttämä tuotteistaminen on ollut kohtuullisen helppo tehtävä, mutta lastensuojelussa on ollut haastattelujen mukaan enemmän vaikeuksia. Koska lastenkoteihin sijoitettavat lapset ovat yksilöitä, joiden ongelmat ja hoitotarve ovat erilaisia, on sekä sisäinen sopimusohjaus että ulkopuolinen kilpailutus vaativa tehtävä.

Haastatteluissa tuli myös selkeästi esille, että Oulun kaupungin palvelutuotannon rakenteita olisi joka tapauksessa organisoitu uudelleen vaikei nykyiseen ydinkunta-palvelukuntamalliin olisi siirryttykään. ”Palvelurakenteen kehitys olisi ollut välttämätöntä, vaikei ydinkunta-palvelukuntamallia olisi tullutkaan” totesi eräs haastateltavista. Myös laadun kehitystyötä olisi haastateltavien näkemyksen mukaan pitänyt joka tapauksessa tehdä. Tämä vuoksi kaikkia ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtymisestä aiheutuneita organisointikustannuksia ei voida laskea mallin kustannuksiksi. Osa niistä kuitenkin voidaan säilyttää mallin harteille, koska vaihtoehtoiset organisointimallit olisivat todennäköisesti olleet lähempänä entistä organisaatiota ja niihin siirtyminen ei olisi vaatinut niin paljon resursseja.

## **5.2 Palvelujen laatu ja asiakastyytyväisyys**

Palvelujen laadussa ei ydinkunta-palvelukuntamallissa ole ollut merkittäviä ongelmia sen enempää Oulun kaupungin omassa tuotannossa kuin yksityisiltä tuottajilta hankituissa palveluissa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin 1990-luvun loppupuolella toteuttaman ruokahuollon ja siivouksen kilpailuttamiskokeilun ongelmiin ei Oulussa ole törmätty. Yksityisten palveluyritysten työhön ollaan oltu tyytyväisiä niin katujen kunnossapidossa, ruokahuollossa kuin siivouksessakin. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa palveluntuottajan henkilöstö on vaihtunut tiheään tahtiin, on laadussa ollut jonkin verran huomautettavaa.

Suurimmat laatuongelmat liittyvät haastateltujen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kertoman mukaan kaupungin oman henkilöstön työpöydän. Kysymys ei tällöin kuitenkaan ole huonosti tehdystä työstä vaan yliladusta. Kaupungin työntekijät eivät kaikilta osin ole vielä sisäistäneet sopimusohjauksen perusideaa eli sitä, että palveluja tuottava yksikkö tekee vain sen mistä on sovittu ja mistä yksikölle maksetaan. Kun työntekijä menee esimerkiksi kiinteistöön korjaamaan viallista kohdetta, hän korjaa samalla jonkin toisen huomaamansa vian, vaikkei sen korjaamisesta ole erikseen sovittukaan. Useammasta suusta kuultu kommentti kaupungin työntekijöiden suhtautumisesta työhön oli: ”Hoidetaan kuin omaa, kun ollaan samaa taloa”. Toki tällainen on kokonaistaloudellisesti järkevää ja pienessä mittakaavassa myös toivottavaa, mutta ei kuitenkaan sopimusohjauksen eikä markkinoiden pelisääntöjen mukaisesti. Kustannustietoisuuden lisääntymisen ja sopimusohjauksen kehittämisen myötä laatutietoisuudessakin saavutettaneen varmasti järkevä tasapaino. Kaikista pienistä töistä ei ole järkevää tehdä erillistä sopimusta ja käydä raskasta tarjousprosessia läpi. Hyvänä ajatuksena pidettiin sitä, että tällaisia pieniä töitä varten varattaisiin budjettiin erillinen könttäsomma, jolloin töistä voitaisiin esimerkiksi kiinteistöjen osalta sopia joustavasti alueisännöitsijän ja ylläpidosta vastaavan ryhmän kesken.

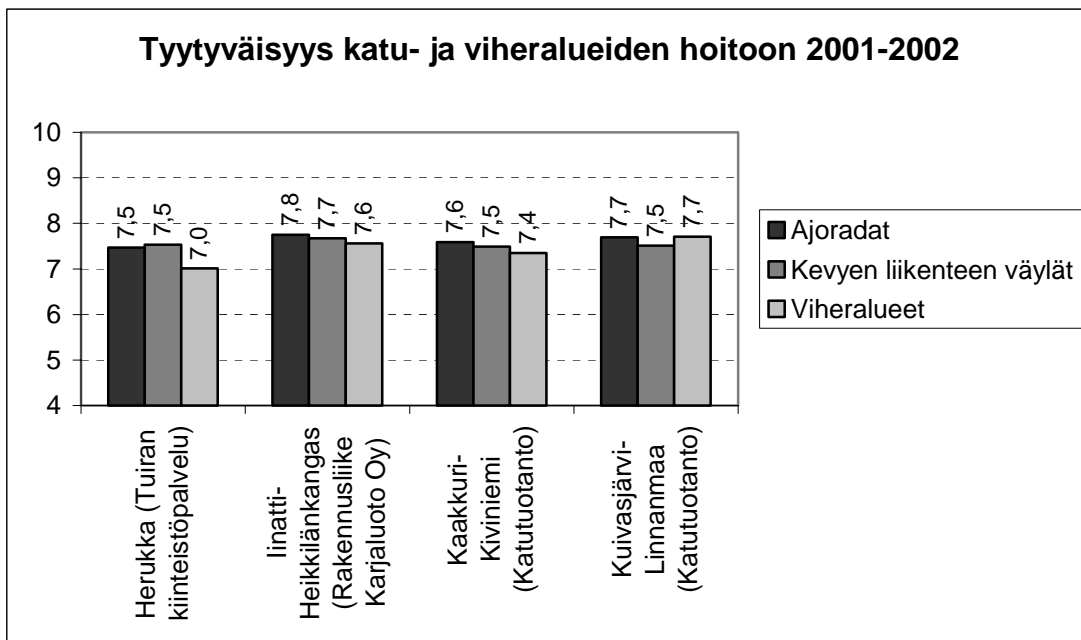
Palvelujen laadun ja sen kehityksen tarkastelu perustuu tässä tutkimuksessa pääosin asiakas- ja asukastyytyväisyyskyselyiden tuloksiin, joita on täydennetty haastatteluaineistolla. Kaikista tutkittavista tehtäväalueista ei kyselyjä ole ollut käytettävissä, vaan näiden (lastensuojelu, kiinteistöjen kunnossapito ja ruokahuolto) laatuarviointi perustuu pelkästään haastatteluista saatuun tietoon.

Asukastyytyväisyyskyselyistä saatu tulos kertoo palvelujen käyttäjien subjektiivisen arvion palvelujen laadusta eikä se siten ole aivan yksiselitteisen oikea laadun mittari. Lisäksi muun muassa toisaalla tässä raportissa esiin tuotu sopimusmenettelystä johtuva laatukriteerien ja työn laadun entistä tarkempi kohtaaminen saattaa antaa osittain väärän kuvan laatutasosta ja sen kehityksestä. Asukas- ja asukastyytyväisyyskyselyt ovat kuitenkin paljon käytetty kunnallisten palvelujen laadunarvioinnin työkalu ja toisaalta, kun palveluja tuotetaan kuntalaisia varten, on heidän näkemyksensä myös oleellisen tärkeä palvelujen kehittämisessä. Kyselyiden avulla voidaan seurata kohtuullisen luotettavasti laadussa tapahtuneita muutoksia ja myös tehdä vertailua eri kuntien välillä, kunhan otos on riittävän suuri ja kattava.

### 5.2.1 Katujen kunnossapito

Katujen ja viheralueiden hoidon kolmevuotinen alueurakointikokeilu käynnistyi neljällä alueella<sup>68</sup> vuoden 2001 lokakuun alussa. Kokeilun oltua käynnissä noin vuoden tehtiin alueen asukkaille kysely, jossa tiedusteltiin tyytyväisyyttä katu- ja viheralueiden kunnossapidon nykytilaan ja kehitykseen<sup>69</sup>. Tärkeä tavoite oli saada tietoa alueurakkakokeilun vaikutuksista ja ennen kaikkea kysely mahdollisti laatuvertailun kaupungin oman tuotannon ja yksityisten urakoitsijoiden välillä.

Kokonaisuutena tarkasteltaessa asukkaiden tyytyväisyydessä ei ole suuria eroja urakoitsijoiden ja katutuotannon kunnossapitämien alueiden välillä. Huonoimman arvosanan saanut alue (Herukka) ja parhaan arvosanan saanut alue (Iinatti-Heikkilänkangas) ovat yksityisten urakoitsijoiden hoidettavina. Ero huonoimman ja parhaan välillä on vain 0,4 yksikköä asteikolla 4-10. Asukkaiden antamiin arvosanoihin saattavat lisäksi vaikuttaa muut tekijät (katuverkon rakenne, alueen ikä) kuin varsinainen kunnossapito, joten eroja ei voi pitää merkittävinä.

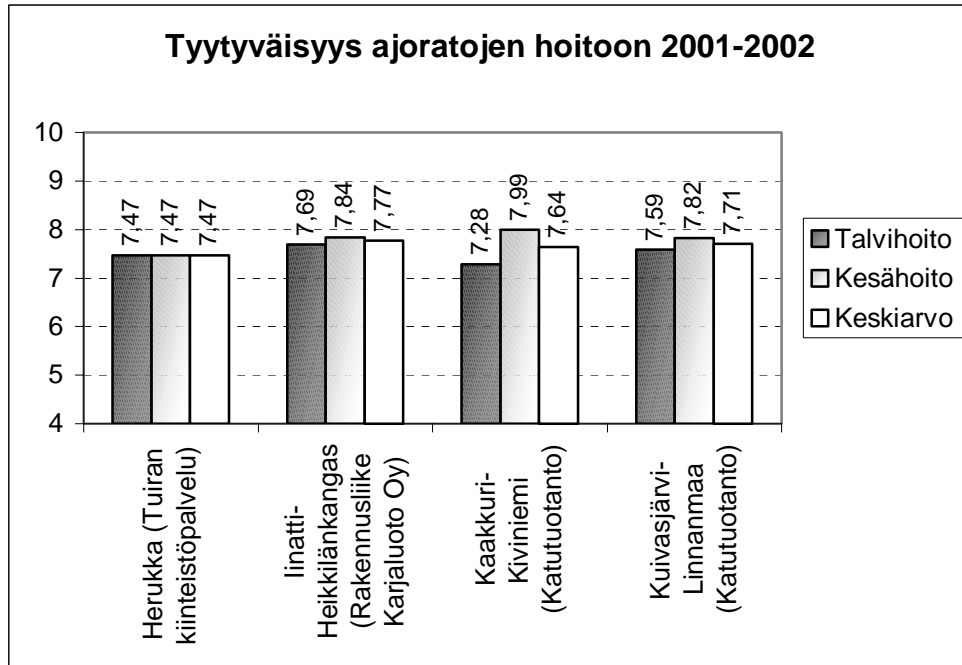


Kuva 5/13. Asukkaiden tyytyväisyys katu- ja viheralueiden hoitoon 2001-2002.

<sup>68</sup> Alueet ovat Herukka, Iinatti-Heikkilänkangas, Kiviniemi-Kaakkuri ja Kuivasjärvi-Linnanmaa. Näistä ensimmäisen alueen kunnossapidosta vastaa Tuiran Kiinteistöpalvelu, toisen alueen Rakennusliike Karjaluo. Kaksi jälkimmäistä aluetta tulivat Oulun Katutuotannon hoidettaviksi.

<sup>69</sup> Alueurakoiden tyytyväisyystutkimus 2002. Oulun kaupunki, tekninen keskus.

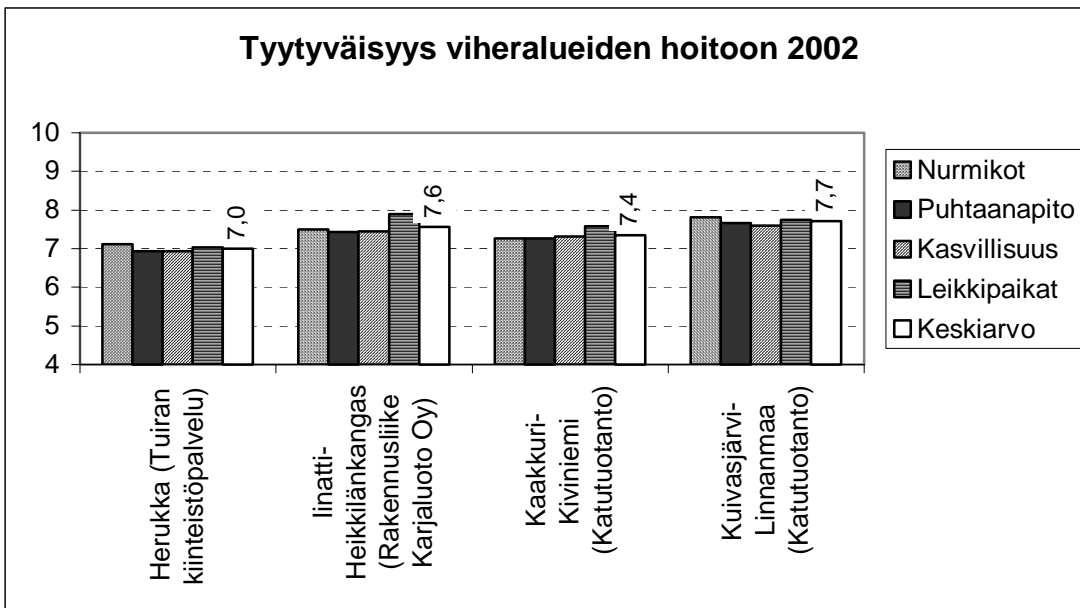
Ajoratojen hoidossa tilanne näyttää edellä esitetyn mukaiselta. Parhaan ja huonoimman arvosanan saaneet alueet ovat yksityisten urakoitsijoiden hoidossa ja Oulun Katutuotannon hoitamien alueiden saamat arvosanat sijoittuvat näiden väliin. Erot ovat tässäkin pieniä; parhaimman arvosanan saaneen alueen ero huonoimpaan on vain 0,3 yksikköä.



Kuva 5/14. Tyytyväisyys ajoratojen hoitoon.

Muiden katujen ja viheralueiden hoitoon liittyvien toimenpiteiden kohdalla erot ovat myös pääsääntöisesti melko pieniä, eikä selkeitä eroja tyytyväisyydessä urakoitsijoiden ja Katutuotannon työn välillä voida osoittaa. Kaksi yleisestä linjasta poikkeavaa kokonaisuutta nousee kuitenkin esiin.

Ensimmäinen näistä on Kaakkuri-Kiviniemi alueen talvihoito (Oulun Katutuotanto), joka saa kautta linjan jonkin verran muita alueita huonompia arvosanoja. Toinen kyselyaineistosta esiin nouseva seikka on Herukan alueen (Tuuran Kiinteistöpalvelu) viheralueiden hoito, jonka saamat arvosanat ovat muita huonompia. Erityisesti puhtaanapito, kasvillisuuden ja leikki-paikkojen hoito saivat muita alueita huonommat arvosanat. Tämä saattanee osittain selittyä sillä haastatteluissa esiin tulleella seikalla, että aiemmin kaupungin oma yksikkö hoiti joitakin hoitoluokkiin 2 ja 3 kuuluneita puistoja samalla tavalla kuin 1 luokan puistoja. Nyt yksityinen urakoitsija tekee vain sen, mistä sopimuksessa on sovittu ja tämän asukkaat näkevät väistämättä hoidon tason laskuna. He eivät kuitenkaan tiedä, mikä on kaupungin päättämä virallinen puiston kunnossapitotaso ja mikä on ollut se taso, jolla puistoa on aiemmin hoidettu.



Kuva 5/15. Asukkaiden tyytyväisyys viheralueiden hoitoon.

Edellä esitetyn perusteella ei kaupungin oman kunnossapito-organisaation ja yksityisten urakoitsijoiden työn laadussa voi sanoa olevan systemaattisia eroja. Mikäli asukastyytyväisyydessä oli poikkeuksia, ne koskivat lähinnä yksittäisiä asioita. Lisäksi on huomattava, että asukkaat eivät ole selvillä esimerkiksi katujen kunnossapitoluokituksista. Tämän vuoksi annettuihin arvosanoihin on saattanut vaikuttaa se, asuuko henkilö vilkkaan kadun varrella, jonka kunnossapitoluokitus on korkea vai pienen asuntokadun varrella, joka aurataan lumisateen jälkeen ehkä vasta illalla.

Oulun Katutuotanto ei myöskään itse hoida kaikkia sen vastuulla olevia alueita vaan käyttää yksityisiä aliurakoitsijoita. Samoin menettelevät myös yksityiset (pää)urakoitsijat. Tällöin asukastyytyväisyys ei koske kaikilta osin suoraan Oulun Katutuotannon, Tuiran kiinteistöpalvelun ja Rakennusliike Karjaluodon omaa työn jälkeä eikä arvioiden perusteella voi suoraan sanoa, mikä on kaupungin henkilöstön työn laatu tai työmoraali verrattuna yksityisen palveluksessa oleviin. Tällaisia johtopäätöksiä pyritään kuitenkin usein omien aatteellisten ja poliittisten näkökantojen tueksi liiankin herkästi tekemään.

Kunnossapidon asukastyytyväisyyden kehitys näyttää ydinkunta-palvelukuntamallin käyttöönoton jälkeen olleen pääosin positiivista. Esimerkiksi ajoratojen kesähoitoon ollaan kaikilla neljällä kyselyssä mukana olleella alueella aiempaa tyytyväisempiä. Erot ovat osin melko pieniä lukuun ottamatta Iinatti-Heikkilänkangas-alueita, jossa arvosana nykyisestä kesähoitosta on 0,4 yksikköä aiempaa korkeampi. Myös talvihoito on alueen asukkaiden mielestä

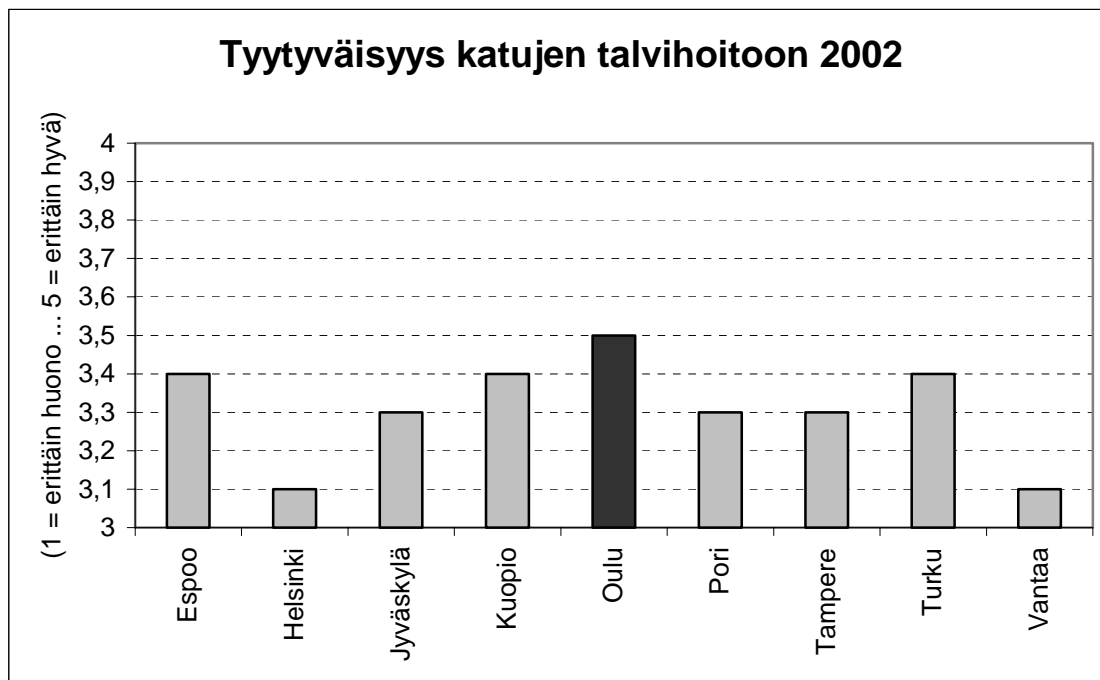


yleensä parantunut lukuun ottamatta Kaakkuri-Kiviniemi-aluetta, jossa nykyisen hoidon taso saa asukkailta huonomman arvosanan kuin aiempi hoitotaso. Kritiikki kohdistuu erityisesti aurauksen tason kehitykseen, mutta myös liukkaudentorjunta on asukkaiden mielestä aiempaa heikommin hoidettu. Herukan alueen talvihoito sen sijaan on asukkaiden mielestä selvästi aiempaa parempaa. Viheralueiden hoidon tasoon asukkaat ovat kaikilla neljällä alueella aiempaa tyytyväisempiä.

Myönteistä kehitystä on tapahtunut sekä Oulun Katutuotannon vastuulla olevilla alueilla että yksityisten urakoitsijoiden hoitoon annetuilla alueilla. Laadun paranemista ja asukastyytyväisyyden kasvua ei kuitenkaan kokonaan voida lukea ydinkunta-palvelukuntamallin ansioksi, vaan laatukriteerien kehitystyötä ja sitä kautta tapahtuvaa palvelujen laadun paranemista ja täsmentymistä olisi tapahtunut muutenkin. Tosin voidaan melko varmasti sanoa, että ydinkunta-palvelukuntamallin käyttöönotto ja sopimusohjaukseen siirtyminen ovat jouduttaneet sekä laatukriteerien kehitystä että siitä johtuen myös laadun paranemista.

Toisaalta, niin yllättävää kuin se onkin, myös osin asukkaiden aiempaa huonommaksi arvioima laatutaso muun muassa Kaakkuri-Kiviniemi-alueen talvihoidossa saattaa osaltaan johtua juuri entistä täsmällisemmistä laatukriteereistä ja sopimusohjaukseen siirtymisestä. Alueen talvihoito on aiemmin saattanut olla parempaa, kuin mitä alueen katujen kunnossapitoluokitus olisi edellyttänyt, toisin sanoen on tehty ylilaatua. Sopimusohjaukseen siirtymisen jälkeen alueesta vastaava Oulun Katutuotanto hoitaa katuja niiden kunnossapitoluokituksen ja tilaajan kanssa tekemänsä sopimuksen edellyttämällä tasolla, jolloin esimerkiksi katuja lähdetään auramaan ehkä myöhemmin kuin aiempina vuosina ja asukkaat kokevat sen vuoksi laadun heikentyneen. Tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella tätä ei voida varmasti osoittaa, mutta tilaajapuolen valvonta huomioon ottaen kunnossapidosta vastaavan yksikön työ täyttäneekin kuitenkin nykyiselläänkin tilaajan edellyttämät ja kunnossapitoluokituksen mukaiset kriteerit.

Verrattaessa asukkaiden tyytyväisyyttä katujen kunnossapitoon Oulun ja muiden kaupunkien välillä, Oulu sijoittuu tyytyväisyydessä keskitason yläpuolelle<sup>70</sup>. Vuoden 2002 maaliskuussa tehdyssä kyselyssä Oulu sai katujen talvihoidosta arvosanan 3,5, kun kaikkien kyselyssä mukana olleiden kuntien keskiarvo oli 3,3. Kysely antaa jonkinlaista kuvaa siitä, miten ydinkunta-palvelukuntamallissa on teknisellä sektorilla onnistuttu, koska ensimmäiset alueurakat olivat käynnistyneet edellisenä syksynä. Verrattaessa asukastyytyväisyyttä muihin suuriin kuntiin Oulu saa katujen talvihoidosta parhaan arvosanan.



Kuva 5/16. Tyytyväisyys katujen talvihoitoon.<sup>71</sup>

Liikennealueiden ylläpitoon oululaiset olivat myös tyytyväisiä muihin kyselyssä mukana olleisiin kuntiin verrattuna. Oulun liikennealueiden ylläpidosta annettu arvosana oli 3,5, joka oli kyselyn korkein yhdessä Joensuun, Nurmijärven ja Valkeakosken kanssa. Suurista kaupungeista Espoo sai arvosanan 3,3, Helsinki 3,2, Jyväskylä, Kuopio ja Turku 3,4, Tampere 3,3 ja Vantaa 3,1.

Oululaiset olivat kyselyn mukaan varsin tyytyväisiä myös katujen puhtauteen ja siisteyteen. Oululaisista 74 % katsoi, että katujen puhtaus ja siisteys oli Oulussa hoidettu hyvin. Helsin-

<sup>70</sup> Efektia Oy on tehnyt vuoden 2002 maaliskuussa kyselyn, jossa on selvitetty 37 kunnan asukkaiden tyytyväisyyttä yhdyskuntateknisiin palveluihin. Kyselyn tulokset on julkaistu raportissa Yhdyskuntatekniset palvelut 2002. Palvelutyytyväisyystutkimuksen tulokset 37 kunnassa.

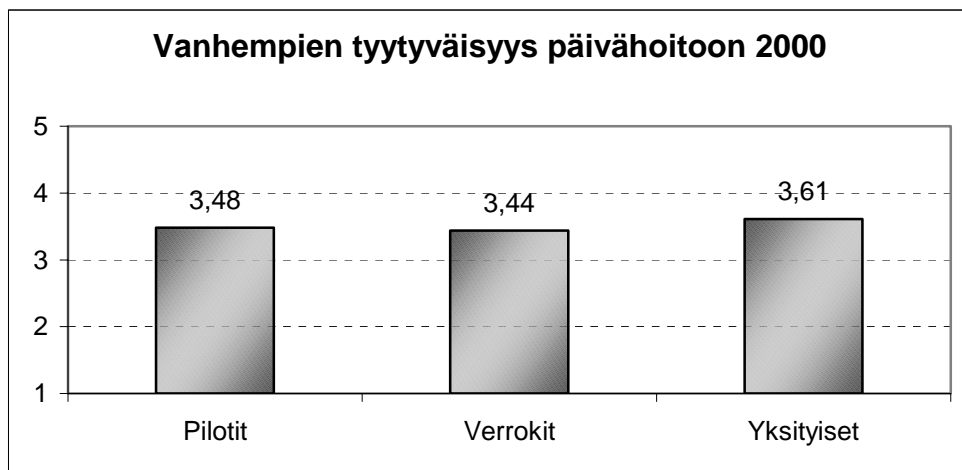
<sup>71</sup> Yhdyskuntatekniset palvelut 2002, 7

gissä vastaava osuus oli 69 %, Espoossa 59 % ja Vantaalla 60 %. Tässäkin asiassa Oulu sijoittuu suurten kaupunkien keskitason yläpuolelle. Parempia arvioita katujen puhtaudesta asukkaat antoivat muun muassa Tampereella (76 %) ja Joensuussa (80 %).

Vaikka kysely on tehty melko pian alueurakoinnin käynnistämisen jälkeen eivätkä lopulliset vaikutukset asukastyytyväisyyteen ole vielä toteutuneet, voidaan tulosten perusteella kuitenkin sanoa, ettei Oulun kaupungilla näyttäisi olevan aihetta huoleen. Oulun tilanne katujen kunnossapidossa verrattuna muihin suuriin kuntiin on hyvä.

### 5.2.2 Päivähoito

Oulun kaupungin päivähoitopalveluihin ovat asiakkaat olleet suhteellisen tyytyväisiä aiemminkin, eikä ydinkunta-palvelukuntamallin käyttöönotto ole juurikaan tilannetta muuttanut. Asiakastyytyväisyyskyselyissä esiin tulleet erot ovat ilmeisesti johtuneet enemmänkin päiväkotien tarjoamasta palveluvalikoimasta kuin palveluiden laatueroista; tätä haastateltavat halusivat erityisesti korostaa. Esimerkiksi vuorohoitoa tarjoavat päiväkodit ovat saaneet kyselyissä muita päiväkoteja parempia arvosanoja. Näiden kyselyiden suurin hyöty lienee ollut siinä, että ne ovat haastateltujen mukaan toimineet hyvänä lähtökohtana sekä palveluiden että palveluvalikoiman kehittämiseksi.



Kuva 5/17. Lasten vanhempien tyytyväisyys päivähoitopalveluihin 2000.

Vuodesta 1999 vuoteen 2000 asiakastyytyväisyys oli pilottipäiväkotien kohdalla noussut 3,43:sta 3,48:aan. Vuonna 2000 tehdyn kyselyn perusteella ei voitu myöskään havaita merkittäviä eroja pilottipäiväkotien (10 kpl), verrokkipäiväkotien (11 kpl) ja yksityisten päiväkotien

(23 kpl) välillä. Vanhempien tyytyväisyys yksityisiin päiväkoteihin oli hieman kaupungin päiväkotien saamaa arviota korkeampi, mutta ero ei ole merkittävä. Kaupungin pilottipäiväkoteihin ja verrokipäiväkoteihin vanhemmat olivat käytännössä yhtä tyytyväisiä. Ydinkunta-palvelukuntamallin pilottikokeilussa mukana olevien kymmenen päiväkodit erot eivät myöskään olleet vuonna 2000 suuria; tyytyväisyyskyselyn keskiarvojen vaihteluväli oli 3,39-3,59.<sup>72</sup>

Joidenkin yksittäisten tekijöiden kohdalla tosin ero pilottipäiväkotien ja verrokipäiväkotien välillä oli silmiinpistävä. Esimerkiksi vanhempien arvio siitä, miten paljon he saavat tietoa lasten hoitopäivästä, oli selkeästi korkeampi pilottipäiväkodeissa kuin verrokeissa. Pilottipäiväkodeissa olevien lasten vanhemmista 83 % katsoi saaneensa riittävästi tietoa lapsen hoitopäivästä, kun vastaava osuus verrokeissa oli 75 %. Liian vähän tietoa arvioi saaneensa kuudennes pilottipäiväkodeissa hoidettavien lasten vanhemmista, kun vastaava osuus verrokipäiväkodeissa oli neljäsosa. Pilottipäiväkodeissa toteutettu suunnitelmallinen laatutyö, johon on liittynyt muun muassa yhteydenpidon ja tiedottamisen kehittäminen näyttää tässä suhteessa tuottaneen tulosta.

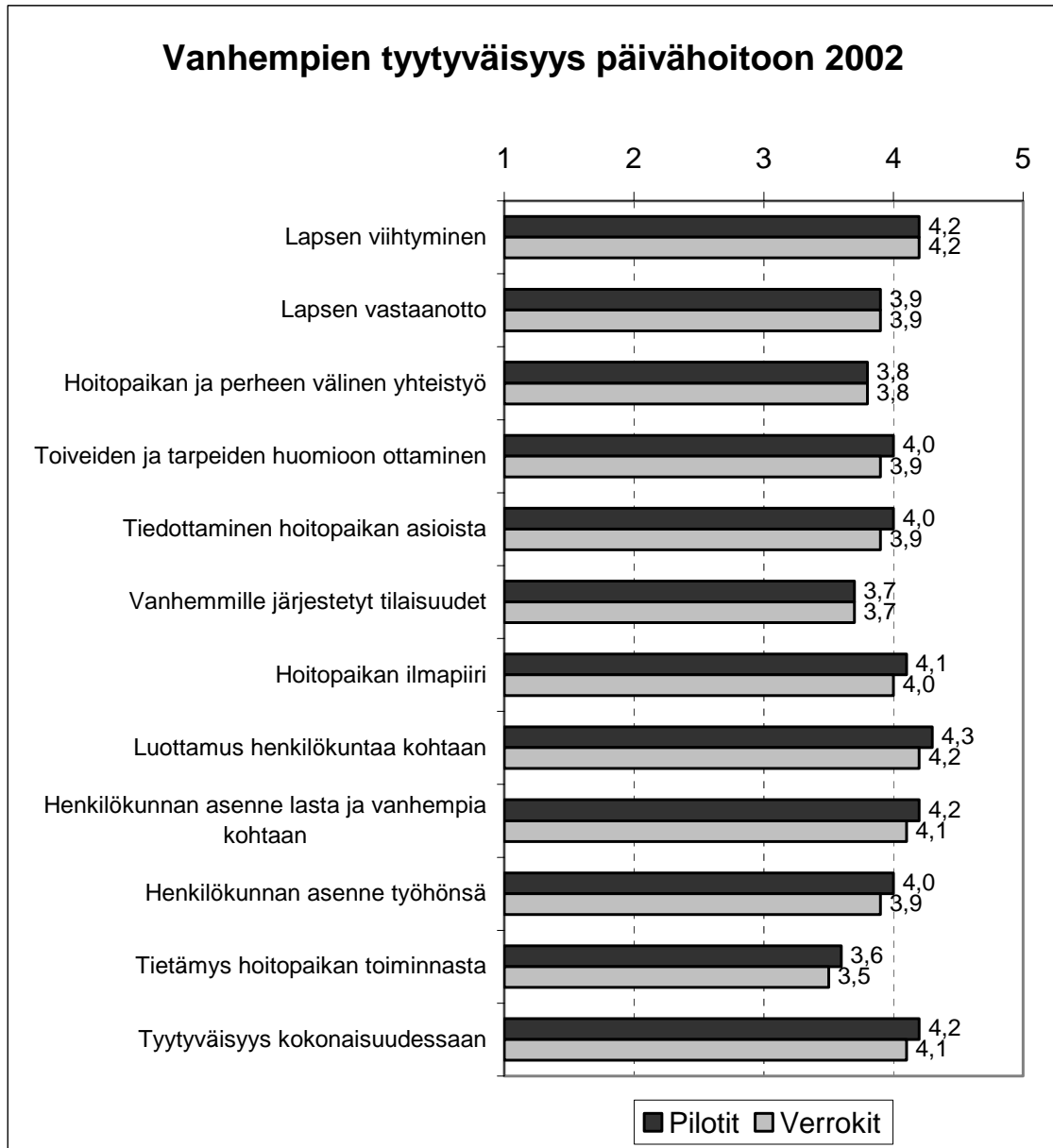
Suurin ero pilottipäiväkotien ja verrokipäiväkotien välillä liittyi vuonna 2000 toteutetussa kyselyssä sijaintiin ja hoitoaikoihin. Koska pilottipäiväkodit sijaitsevat pääosin Tuuran alueella, ovat lasten kuljetusmatkat pitkiä. Lasten vanhemmat kuitenkin haluavat haastateltavien mukaan tuoda lapsiaan pilottipäiväkoteihin niiden tarjoamien erityispalveluiden (pienryhmät, vuorohoito) vuoksi. Näitä kritisoituja asioita ei kuitenkaan voi varsinaisesti liittää pilotointiin, eikä niitä sen vuoksi myöskään voida lukea ydinkunta-palvelukuntamalliin liittyviksi negatiivisiksi piirteiksi.

Palvelutyytyväisyyskyselyt ovat osoittaneet pilottipäiväkodeissa tehdyn systemaattisen laatutyön tuloksellisuuden myös siinä mielessä, että pilottipäiväkotien keskinäiset erot lasten vanhempien tyytyväisyydessä ovat pienempiä kuin verrokipäiväkotien. Eräs laatutyön keskeisistä tavoitteista on yleensä laadun tasaisuus ja tässä on Oulun päivähoidon pilottikokeilussa onnistuttu. Yksityisten päiväkotien kohdalla, vaikka tyytyväisyyskyselyjen keskiarvo on kaupungin päiväkoteja korkeampi, hajonta on kaupungin päiväkoteja suurempi.

---

<sup>72</sup> Päivähoidon pilottikansio. Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.

Vuonna 2002 tehdyssä kyselyssä pilottipäiväkotien ja verrokipäiväkotien väliset erot eivät olleet kovin merkittäviä minkään tekijän kohdalla ja kokonaisuutena molempiin oltiin yhtä tyytyväisiä; keskiarvot olivat 3,8, mikä tarkoittaa arvosanaa erittäin hyvä<sup>73</sup>. Seuraavassa kuvassa on esitetty pilotti- ja verrokipäiväkotien välinen vertailu vuoden 2002 kyselyn perusteella<sup>74</sup>. Kuviossa eivät ole mukana kaikki kysymykset.



Kuva 5/18. Lasten vanhempien tyytyväisyys päivähoitoon vuonna 2002.

Kaikkein korkeimmat arviot lasten vanhemmat antoivat lapsen viihtymiselle päiväkodissa, luottamukselle henkilökuntaa kohtaan sekä päivähoitosta kokonaisuutena. Näiden seikkojen

<sup>73</sup> Kyselyssä käytetty asteikko oli 1 = huono, 2 = kohtalainen, 3 = hyvä, 4 = erittäin hyvä ja 5 = erinomainen.

<sup>74</sup> Päivähoidon pilottikansio. Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.

kohdalla ero pilottipäiväkotien ja verrokkipäiväkotien välillä oli 0,1 yksikön luokkaa. Kaikkein vähiten tyytyväisiä vanhemmat olivat mahdollisuuksiin vaikuttaa päiväkodin toimintaan ja hoidon sisältöön; pilottipäiväkotien vastausten keskiarvo oli 3,0 ja verrokkipäiväkotien 2,9. Sekä vuonna 2000 että 2002 tehtyjen kyselyiden perusteella voidaan sanoa, että pilottikokeilu ei ole kovin merkittävästi ainakaan toistaiseksi vaikuttanut siihen, miten lasten vanhemmat kokevat päivähoitopalvelut. Pilottipäiväkotien ja verrokkien saamat arviot ovat erittäin lähellä toisiaan. Vertailua tosin vaikeuttaa se, että myös verrokkipäiväkodeissa tehdään kehitystyötä koko ajan. Pilottikokeilu näyttäisi sekä kyselyn että haastattelujen mukaan säteilevän positiivisia vaikutuksia koko kaupungin päivähoitoon ja vievän myös kokeilun ulkopuolella olevia yksiköitä eteenpäin.

### 5.2.3 Sisäiset asiakkaat

Kaupungin sisäiset asiakkaat ovat sen sijaan olleet kriittisempiä uutta mallia kohtaan. Tämä koskee muun muassa päivähoitoa ja opetustointia, jotka hankkivat siivous- ja kiinteistönhoitopalveluja kaupungin tuotantoyksiköiltä. Esimerkiksi koulutoimessa on esiintynyt arvostelua sitä kohtaan, että koulukohtaisesta talonmiessysteemistä luovuttiin. Haastateltavien mukaan sekä opettajat että rehtorit pitäisivät parempana sitä, että jokaisella koululla olisi oma talonmies, joka huolehtisi pienistä korjaustöistä ja valvoisi samalla järjestystä. Myös siivousta pidetään ongelmallisempana, kun koulukohtaisista siivoojista on luovuttu. Koulutoimessa on haastateltavien mukaan vallalla näkemys, jonka mukaan kiinteistönhoito ja siivous pitää ehdottomasti hoitaa kaupungin omana työnä ja työntekijän pitää olla tavoitettavissa ja saatavissa paikalle tarvittaessa myös muulloin kuin hänen normaalina käyntiaikanaan.

Ongelmiin ja tyytymättömyyden esiintymiseen vaikuttaa osaltaan se, että ydinkunta-palvelukuntamallin periaatteet eivät ole kaikilla osapuolilla täysin selvät. Siivous- ja kunnossapitopalvelujen käyttäjät, esimerkiksi koulutoimessa, eivät ole täysin sisäistäneet sitä, että ydinkunta-palvelukuntamalli pohjautuu sopimusperusteiseen toimintaan, jossa etukäteen sovi-taan siitä, mitä palveluja tilaaja saa. Tuottaja tekee sen ja vain sen, mistä on sovittu sopimuksessa ja mistä tuottajalle maksetaan. Samoin laatua on saatettu sopimuksessa laskea siitä, mitä se on aiemmin ollut. Silti loppukäyttäjät vaatii esimerkiksi aikaisemman tasoista siivousta ja valittaa heikosta laadusta, vaikka tuottaja on täyttänyt sopimuksessa edellytetyt kriteerit.

Alkuvaiheessa kitkaa aiheutti myös se, että tuottaja ei voinut välittömästi täyttää käyttäjän toiveita esimerkiksi pienten korjaustöiden suhteen. Käyttäjän pyytäessä pientä korjaustyötä häntä kehoitettiin vain ottamaan yhteyttä tilaajaan, mitä ei aina ymmärretty. Nytemmin myös käyttäjänpuolen ymmärtämys mallin periaatteista on parantunut ja toisaalta myös tuottajapuolen ylitiukka asennoituminen on haastateltavien mukaan hieman löystynyt eli joustavuus on parantunut molemmin puolin. Esimerkiksi koulutoimessa asiakastyytyväisyys on haastateltavien mukaan kokonaisuutena parantunut alkuvaiheen ongelmien jälkeen ja osittain jopa ylittänyt mallia edeltäneen tason.

### **5.3 Sisäiset prosessit malliin siirryttäessä**

#### **5.3.1 Tilaajan ja tuottajan roolit**

##### **Roolijako tilaaja-tuottajamallissa**

Merkittävien organisaatiossa tapahtuvien uudistusten jälkeen organisaation toimijat tarvitsevat yleensä jonkin aikaa ennen kuin he löytävät paikkansa uudessa organisaatiomallissa ja sisäistävät uuden roolinsa. Ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtyminen vaatii sekä tilaajaorganisaatiolta että tuottajaorganisaatiolta kykyä irtautua perinteisestä kuntaorganisaatiomallista ja –ajattelusta. Kaikilta osin tämä muutos ei kuitenkaan ole sujunut ilman ongelmia. Sekä tilaaja- että tuottajapuolella on ollut jonkinasteisia sopeutumisvaikeuksia. Osittain tämä koskee luottamushenkilöorganisaatiota ja osittain viranhaltijoita.

Ongelmaksi on tullut joiltakin osin se, että tuottaja pyrkii ”sanelemaan” tilaajalle sen, mitä tämän pitäisi tilata. Tuottaja ikään kuin pyrkii pakkomyymään tilaajalle tietyt palvelut tai palvelupaketin. Osaltaan tähän tuottajan ylikorostuneeseen rooliin on kuitenkin syynä se, että tilaajapuolen asiantuntemus ei kaikilta osin vielä riitä palvelujen tilaamiseen; tarvittava substanssiosaaminen on puutteellista. Tästä johtuen tilaajaorganisaatio on joutunut käyttämään tuottajan asiantuntemusta hyväkseen muun muassa tarjouspyyntöjä valmistellessaan, mikä saattaa aiheuttaa uskottavuusongelmia koko tilaaja-tuottajamallia ja kilpailutusta kohtaan. Etenkin silloin kun kaupungin yksikkö on mukana tarjouskilpailussa yksityisten rinnalla, on tässä suhteessa oltava erittäin varovainen, jotteivät yksityiset palveluntuottajat menetä luottamustaan prosessin puolueettomuuteen. Tilaajapuolen asiantuntemuksen lisääntyessä tuottajan roolia voidaan pienentää ja siten ongelmatkin vähenevät.

Tilaaaja- ja tuottajapuolen riittävää erottamista pidetään tärkeänä niin luottamushenkilöorganisaation kuin viranhaltijaorganisaationkin kohdalla. Parhaana mallina pidetään sitä, että sekä tilaaja että tuottaja toimivat oman toimielimensä alaisuudessa. Teknisellä sektorilla tähän on Oulussa jo päästykin, mutta sosiaalitoimessa molemmat osapuolet ovat saman lautakunnan alaisia eikä myöskään viranhaltijaorganisaatiota ole siten voitu jakaa. Tilannetta ei sosiaalitoimessa pidetty täysin tyydyttävänä eikä ulospäin uskottavana.

### **Tilaaaja ja tuottaja teknisissä palveluissa**

Teknisissä palveluissa, joista tässä tutkimuksessa olivat mukana katujen kunnossapito ja kiinteistöjen hoito ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtyminen on varmasti ollut helpompi ja kivuttomampi prosessi, kuin esimerkiksi sosiaalitoimen palveluissa kuten päivähoitossa ja lastensuojelussa. Tämä johtuu siitä, että teknisellä sektorilla on perinteisesti käytetty paljon ostopalveluja muun muassa rakennuttamisessa sekä yleisten alueiden kunnossapidossa. Tämä vuoksi tilaajan (tekninen keskus) ja tuottajien (Oulun Katutuotanto ja Oulun Comac) on ollut helpompi omaksua uudet roolit. Etenkin tilaajapuolella rooliin on jo menneinä vuosina totuttu. Ehkä osittain tästä johtuen ydinkunta-palvelukuntamallia alettiin ensimmäisenä toteuttaa laajemmin juuri teknisissä palveluissa.

Tilaaajan ja tuottajan välinen jako on haastateltavien mielestä luottamushenkilötasolla nykyisellään varsin onnistunut. Teknisen sektorin mallia, jossa on tilaajapuolella lautakunta ja tuottajayksikkö toimii johtokunnan alaisuudessa, pidettiin onnistuneena ja parempana esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen malliin verrattuna. Systemi on ”mennyt aimo askeleen eteenpäin”, kuten eräs haastateltavista totesi. Mallin lopullinen toimivuus nähdään kuitenkin vasta sitten, kun kaupungin oma yksikkö (Oulun Katutuotanto) osallistuu kilpailuun yksityisten urakoitsijoiden rinnalla.

Sen sijaan tilaajan (tekninen keskus) ja tuottajan (Oulun Katutuotanto) rooleissa ja resurssissa olisi haastateltavien mukaan vielä parantamisen varaa. Nykyisellään tilaajaorganisaatiosta puuttuu resursseja muun muassa viranomaistehtävistä. Tämän vuoksi tekninen keskus on joutunut hankkimaan näitä palveluja Katutuotannolta. Tilaaajan ja tuottajan välinen jako ei saa haastateltavien mielestä kuitenkaan olla liian jyrkkä ja resursseja on voitava käyttää tehokkaasti organisaatorajoista huolimatta. Tehokkuuden kannalta saattaa olla perusteltua, että tilaaja hankkii Katutuotannolta joitakin konsulttipalveluja. Kuitenkin esimerkiksi mainittujen



viranomaistehtävien hoitoon pitäisi tilaajalla olla haastateltavien mielestä resursseja. Nykyinen järjestely saattaa heikentää tilaaja-tuottajamallin uskottavuutta varsinkin siinä vaiheessa, kun Oulun Katutuotanto kilpailee urakoista yksityisten urakoitsijoiden kanssa.

Tilaaja-tuottajamallin eteenpäinvienti puoltaa kuitenkin melko tiukkaa tilaajan ja tuottajan erottamista ja roolien selkeyttämistä niin, että tekninen keskus ostaa Katutuotannolta vain ”kaupallisia” palveluja. Haastatteluissa korostettiin sitä, että tilaajalla pitää olla riittävästi omaa asiantuntemusta muun muassa kilpailuttamisprosessin läpiviemiseen. Tilaaja-organisaatiota ei haastateltavien mielestä voida karsia niin ohueksi, että sieltä katoaisi substanssiosaaminen. Tällöin se saattaisi kilpailuttamisen edetessä jäädä liiaksi tuottajien armoille.

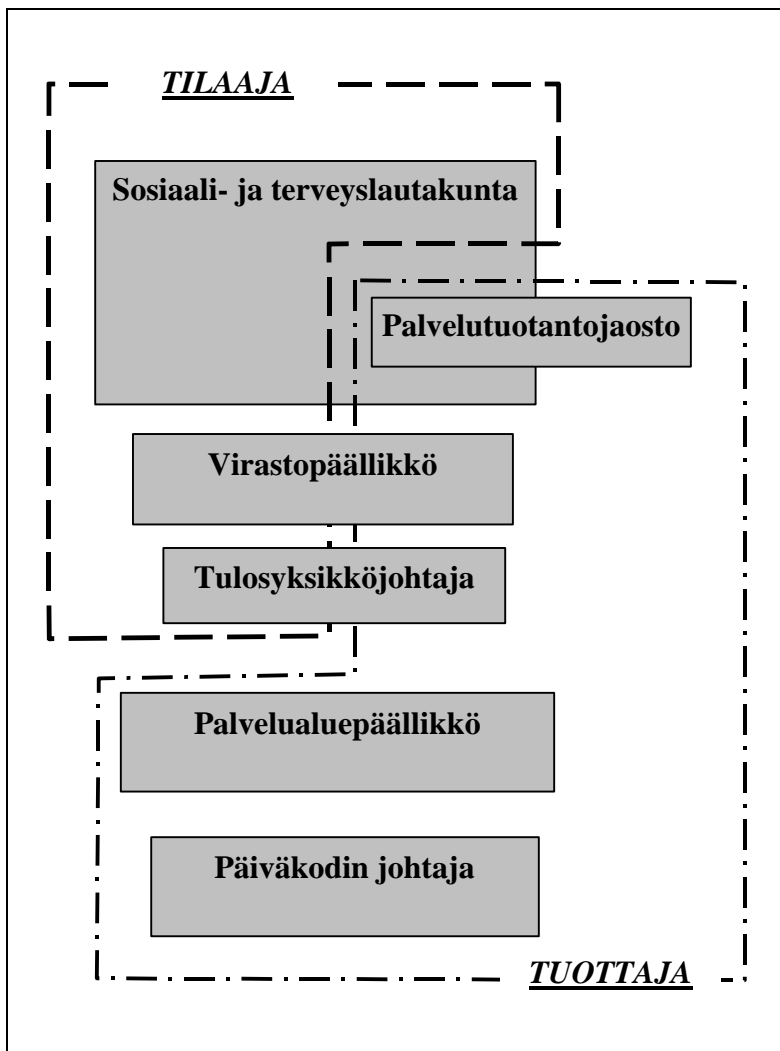
### **Tilaaja ja tuottaja sosiaalipalveluissa**

Lastensuojelu poikkeaa huomattavasti kunnan muista palveluista ja myös monista hyvinvointipalveluista. Esimerkiksi tuotteistaminen ei lastensuojelussa ole mahdollista läheskään siinä laajuudessa kuin kunnan muissa palveluissa. Huostaan otettavat ja lastensuojelulaitoksiin sijoitettavat lapset ovat kaikki yksilöitä, jolloin heidän hoitonsakin pitää suunnitella yksilöllisesti. Näillä lastensuojelun erityispiirteillä on myös vaikutuksensa siihen, kuinka pitkälle tilaaja-tuottajamallia voidaan lastensuojelussa soveltaa. Haastateltavien näkemyksen mukaan sopimusohjaus ja kilpailuttaminen soveltuvat myös lastensuojeluun, mutta tilaajan ja tuottajan erottamista toisistaan ei voida viedä niin pitkälle kuin muissa palveluissa.

Haastateltavat katsoivat, että lastensuojelussa tilaajalla pitää olla huomattavan paljon tietoa lapsen ja nuoren kehityksestä, jotta pystyy tekemään oikeanlaisia päätöksiä sijoituspaikasta ja vaadittavasta hoidosta; tuotannosta täysin erillään oleva tilaaja ei välttämättä tunne lapsen tarvetta riittävän hyvin. Parhaaksi vaihtoehdoksi nähtiinkin nykyisen kaltainen sekamalli, jossa myös tilaaja on ”sisällä” palvelutuotannossa. Jos eriyttäminen toteutettaisiin, kustannukset saattavat nousta muun muassa ylimitoitettun hoidon ja liian kalliiden sijoitusten vuoksi. Toisaalta laatu saattaa kärsiä, koska lapsi ei välttämättä saa oikeanlaista hoitoa. Pohjimmiltaan kyse on siitä, että tuote ei lastensuojelussa ole läheskään niin yksiselitteinen ja selkeä kuin monissa muissa kunnallisissa palveluissa. Esimerkiksi päivähoidossa tietyn ikäiselle ”normaalilapselle” voidaan tarjota aina samanlainen hoitopaketti, mutta lastensuojelussa ongelmat ja tarpeet ovat yksilöllisiä ja sitä on myös hoidon oltava. Lisäksi kaupungilla on täysi vastuu

lapsesta ympäri vuorokauden, mikä osaltaan korostaa lastensuojelun erityisluonnetta ja rajoittaa tilaajan ja tuottajan eriyttämismahdollisuuksia.

Toisaalta luottamushenkilöorganisaation rakenteesta esitettiin myös toisenlaisia näkemyksiä. Osa haastateltavista oli painokkaasti sitä mieltä, että sosiaali- ja terveystoimen nykyinen luottamushenkilöorganisaatio, jossa lautakunta toimii tilaajana ja sen palvelutuotantojaosto tuottajana ei ole toimiva. Sitä, että samat ihmiset edustavat tilaajaa lautakunnassa ja tuottajaa jaostossa, ei pidetty pidemmällä tähtäyksellä kestäväenä ratkaisumallina. Siihen, miten tämä ongelma voitaisiin ratkaista, ei kuitenkaan selkeää vastausta vielä tässä vaiheessa kyetty esittää.



Kuva 5/19. Sosiaalitoimen (päivähoito) organisaatiorakenne.

Samantapainen ongelma nähtiin myös siinä, että sosiaalisektorilla sekä päivähoidossa että lastensuojelussa tulosyksikön johtaja edustaa sekä tilaajaa että on välillisesti myös tuottajayksi-

köiden esimies. Oikeaoppinen tilaaja-tuottajajako edellyttäisi sitä, että myös viranhaltijaorganisaatio jakaantuisi tilaajiin ja tuottajiin välittömästi konsernijohdon alapuolelta.

### 5.3.2 Sopimusmenettelyt

#### Sopimusmenettelyt teknisissä palveluissa

Oulun kaupunki, kuten suurin osa kunnista, on käyttänyt ennenkin yksityisiä urakoitsijoita katujen kunnossapidossa, jolloin sopimustoiminta sinällään ei ole uusi asia. Vuonna 2000 kaupunki teki joillakin alueilla toiminnallisia urakoita. Sopimuksia tehtiin erikseen kesähoidosta, talvihoidosta ja puhtaanapidosta. Tällöin ei kuitenkaan vielä varsinaisesti sovellettu ydinkunta-palvelukuntamallia, vaan kaupungin tuottajayksikkö vastasi urakoitsijoiden kanssa tehtävistä sopimuksista. Vuodeksi 2001 tehtiin myös joitakin urakoita. Tässä vaiheessa sopimukset olivat yksivuotisia.

Kahden yksityisille urakoitsijoille annetun 1.10.2001 käynnistyneen ydinkunta-palvelukuntamallin mukaisen alueurakan (Iinatti-Heikkilänkangas ja Herukka) sopimusten pituus oli alun perin kolme vuotta. Sopimuksia on myöhemmin jatkettu vuodella. Myös Katutuotannon kanssa tehdyt kaksi ensimmäistä alueurakkasopimusta olivat kolmevuotisia. Vuonna 2002 solmittu Oulun keskustan käsittävä alueurakka oli neljävuotinen.

Eräs päälimmäisiä haastatteluissa esiinnoitettuja sopimuksiin liittyviä asioita oli niiden pituus. Vaikka sopimusten pituudella on merkitystä myös muilla sektoreilla, erityisesti asia korostuu teknisen sektorin alueurakoissa. Koska tämänkaltaisten kunnossapitourakoiden tarjonta on vielä toistaiseksi aika vähäistä, voidaan tarjottavien urakoiden pituudella vaikuttaa ratkaisevasti siihen millaiseksi kilpailu tulee muodostumaan. Läheskään kaikilla potentiaalisilla tarjoajilla ei välttämättä ole taajama-alueiden kunnossapitoon soveltuvaa kalustoa. Mikäli he aikovat lähteä mukaan tarjouskilpailuun, heidän on tällöin mietittävä myös kalustoinvestointeja.

Ratkaisevaksi tekijäksi muodostuu silloin se, onko tarjottu urakka ajallisesti niin pitkä, että sen aikana voidaan saada merkittävä osa uuden kaluston hankintahinnasta katetuksi. Yhden vuoden mittaista urakkaa ei ole järkevää edes tarjota, koska siinä ajassa ei ehditä kaluston pääomakuluja kattamaan juuri nimeksikään. Haastatteluissa esitettiinkin, että kaupungin tarjoamien alueurakkasopimusten pituus tulisi olla vähintään neljä vuotta mieluummin jopa pi-

dempä, mikä edesauttaisi uusien tuottajien tuloa kilpailuun. Toisaalta urakka-aika ei oikein voi olla kovin pitkä, koska muun muassa tulevan kustannuskehityksen ennustaminen on vaikeaa. Urakoitsijan riskiä voidaan kuitenkin vähentää esimerkiksi sopimukseen otettavilla indekseihdoilla tai vastaavilla, jotka ottavat huomioon muun muassa polttoaineiden hinnoissa tapahtuvat yllättävät vaihtelut.

Riittävän pitkät sopimukset vähentävät myös vuosittaisista vaihteluista urakoitsijalle tulevaa liiketoimintariskiä. Jos sopimus on vain yhden vuoden mittainen, saattaa poikkeuksellisen runsasluminen talvi koitua aurasurakoitsijalle taloudellisesti kohtalokkaaksi, mikäli hän on tehnyt tarjouksen keskimääräisen talven lumisadeolettamuksilla. Useamman vuoden mittaisen sopimusjakson aikana eri vuosien lumiolosuhteet yleensä tasoittavat toisiaan. Pääurakoitsijan riskiä vähentää tietenkin se, että hänen alueurakkaansa kuuluu myös sellaisia tehtäviä, kuten puhtaanapitoa ja kesäkunnossapitoa, joihin sääolosuhteet eivät niin paljon vaikuta. Aliurakoitsijoilla riskit ovat kuitenkin suuremmat. Useat haastateltavat olivatkin sitä mieltä, että ainakin tässä vaiheessa neljän vuoden mittaiset alueurakkasopimukset olisivat hyvä lähtökohta. Alueurakoinnista ja kilpailuttamisesta karttuvan kokemuksen myötä niitä olisi mahdollista jopa pidentää.

Markkinoiden kehittymisen kannalta hyvänä vaihtoehtona pidettiin sitä, että alueurakoiden määrää kasvatetaan uusilla alueilla ja tarjouskilpailut porrastetaan niin, että joka vuosi kilpailutetaan yksi isompi alue. Haastateltavien mielestä ”kerran neljässä vuodessa tapahtuvalla kilpailuttamisella ei luoda markkinoita”. Näin asia varmasti onkin. Eräänä markkinoiden syntymistä edistävänä mahdollisuutena tuotiin esiin seudullinen yhteistyö kuntien teknisten virastojen kesken. Tämä kehitys onkin jo alullaan, koska seutuhallitus on perustanut teknisen tiimin tarkastelemaan teknisen sektorin seudullisen yhteistyön kehittämistä. Tällä tulleekin olemaan markkinoiden kehittymisen kannalta suotuisa vaikutus, mikäli liikenneverkkojen kunnossapidossa päädytään seudulliseen yhteistyöhön ja kilpailuttamiseen.

Sopimusmenettelyyn liittyväksi ongelmaksi haastatteluissa nähtiin kustannusvertailun kannalta myös alueurakointiin siirtyminen. Aiemmin käytetyt toiminnalliset urakat antoivat kaupungin yksikölle paremmat mahdollisuudet vertailla omia hintoja yksityisten urakoitsijoiden hintoihin. Nyt yksittäisten hoitotöiden kustannukset hukkuvat alueen kaiken kunnossapidon kattavaan alueurakkaan, eikä toimintokohtainen kustannusvertailu ole enää kovin helppoa.

## **Sopimusmenettelyt sosiaalipalveluissa**

*Lastensuojelussa* ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtyminen on vasta alussa ainakin mitä tulee sopimusohjaukseen ja kilpailuttamiseen. Ulkoisia palveluntuottajia on kilpailutettu vasta vuoden 2003 alusta lukien. Sopimukset ovat voimassa vuoden 2004 loppuun saakka eli pituudeltaan ne ovat tässä vaiheessa kaksivuotisia. Tulevaisuudessa sopimusten pituus on haastateltavien näkemysten mukaan vähintään kaksi vuotta mutta todennäköisesti hieman pidempi. Pidentämällä sopimusjaksoa saadaan sopimusprosesseihin vaadittavaa työmäärää vähennettyä mutta toisaalta liian pitkät sopimukset saattavat olla hankalia mikäli palvelutarpeissa tapahtuu muutoksia.

Kaupungin omien lastensuojelulaitosten kohdalla oli tarkoitus siirtyä sopimusohjaukseen jo vuoden 2003 kesällä. Valmistelu vaati kuitenkin niin paljon aikaa, että aloitusta on jouduttu lykkäämään ainakin vuoden 2004 alkuun. Sopimukset tulevat aluksi olemaan todennäköisesti vain vuoden mittaisia.

Haastateltavat esittivät jonkin verran kritiikkiä tarjousten vertailussa käytettyjä painotuksia kohtaan. Koska lastensuojelun palvelut ovat yksilöllisiä palveluja ja kunkin lapsen ja nuoren pitäisi saada juuri oikeanlaista ja -laatuista hoitoa, tulisi palveluntuottajien valinnassa painottaa laatukriteerejä nykyistä enemmän. Tällä hetkellä tarjousten vertailussa hinnan painoarvo on 80 % ja laatutekijöiden vain 20 %. Kertoimia pitäisi haastateltavien mielestä muuttaa niin, että laadun osuus olisi esimerkiksi 40 % ja hinnan 60 %. Tämä johtaisi heidän mielestään parempaan tulokseen. On tosin todettava, että laadun osuus tarjouksia vertailtaessa ei todellisudessa ole niin vähäinen, kuin miltä se esitettyjen painotusten perusteella voi vaikuttaa. Palvelujen laadulle on nimittäin määritetty tietyt minimikriteerit, joiden ylittävään osuuteen painotuksia sovelletaan. Esimerkiksi lastensuojelussa on jätetty palveluntarjoajia kilpailun ulkopuolelle siksi, etteivät nämä ole täyttäneet näitä kynnysvaatimuksia.

### **5.3.3 Henkilöstö ydinkunta-palvelukuntamallissa**

#### **Henkilöstön asema ja suhtautuminen**

Haastatteluissa tuli esiin, että Oulun kaupungin henkilöstössä on ollut vastustusta ydinkunta-palvelukuntamallia kohtaan sekä suorittavassa portaassa että virastojen virkamiesjohdossa.

Useimmiten kuitenkin todettiin, että malli on tässä suhteessa edennyt melko hyvin; vastustus ei sittenkään kokonaisuutena ole ollut kovin voimakasta. Myös henkilöstön edunvalvoja eli ammattiyhdistysliike suhtautui malliin ainakin alkuun melko kriittisesti. Tietenkin myös sillä on huoli edustamansa henkilöstön tulevaisuudesta vaikkakin haastatteluissa arveltiin kunnallisten työntekijäjärjestöjen vastustuksen liittyvän niiden huoleen omasta asemastaan ja vaikutusvallastaan; mikäli palveluja hankitaan enenevässä määrin yksityisiltä palveluntuottajilta, vähenee kunnallisten työntekijäjärjestöjen jäsenmäärä ja samalla myös niiden painoarvo työmarkkinakentässä laskee. Mallin edetessä asenteet ovat kuitenkin muuttuneet ja keskustelu niin henkilöstön kuin heidän etujärjestöjensäkin kanssa on ollut ”hyvin rakentavaa”.

Nyttemmin sekä henkilöstö että heidän etujärjestönsä ovat hyväksyneet sen tosiasian, että kunnallistakin palvelutuotantojärjestelmää on voitava kehittää ja sen on pystyttävä lunastamaan olemassaolon oikeutuksensa. Kiristynyt kunnallistalous ei mahdollista kalliin kunnallisen palvelutuotannon ylläpitämistä enempää aatteellisista kuin muistakaan syistä. Toki aina kannattaa pitää mielessä se, että kunnallisen palvelutuotannon olemassa olo ei kuitenkaan ole pelkästään rahassa mitattava asia vaan siihen liittyy monia muita tekijöitä, jotka on otettava ostopalveluja harkittaessa huomioon. Näistä tekijöistä voidaan mainita muun muassa laatu, kuntalaisten tasa-arvo, työllistävyysnäkökohdat sekä julkisen sektorin rooli taloutta vakauttavana tekijänä.

Henkilöstön asemaan tulisi haastateltavien mukaan kiinnittää tilaaja-tuottajamallia kehitettäessä ja sen käyttöä laajennettaessa riittävästi huomiota. Tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen kaltaiset suuret muutokset aiheuttavat henkilöstössä usein epävarmuutta työpaikkojen säilymisestä, mikä lisää myös uudistukseen kohdistuvaa vastustusta. Päälimmäinen kysymys on usein: ”miten minulle käy”. Haastateltavien mielestä osa vastustuksesta on liittynyt kuitenkin enemmän muutosvastarintaan kuin pelkoon oman työpaikan kohtalosta. Pitkään samassa työyhteisössä toiminut henkilöstö ei aina kovin mielellään muuta tutusta turvallisesta yhteisöstä toiseen. Avoin tiedottaminen ja henkilöstön mukaanotto jo uudistuksen suunnitteluvaiheessa ovat yleensä hyvä tapa lisätä henkilöstön tietoa siitä, mihin uudistuksella pyritään. Tavallisesti tiedon lisääntyminen myös vähentää vastustusta; tuntematontahan pelätään ja vastustetaan eniten. Tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on kuitenkin sekä johdolle että työntekijöille raskas prosessi, mikä on näkynyt muun muassa poissaolopiikkeinä.

Kunnan sisäisen henkilöstöpankin käyttöön ja toimivuuteen on haastattelujen mukaan hyvä kiinnittää huomiota, koska suurissa organisaatiouudistuksissa tulee väistämättä eteen tarpeita

sijoittaa henkilöstöä uudestaan. Tähän mennessä henkilöstöpankin käyttö on Oulussa ollut melko pienimuotoista. Henkilöiden määrä, jotka sitä kautta ovat siirtyneet muihin tehtäviin, on ollut vähäinen. Monet haastatelluista toivoivat toimenpiteitä henkilöstöpankin toiminnan aktivoimiseksi.

Oulun tilaaja-tuottajamallia voidaan kuitenkin pitää siinä mielessä hyvänä ja onnistuneena, että kaupungin yksiköiden houkuttelevuus työpaikkana on säilynyt. Tietyillä toimialoilla yksityisten yritysten henkilöstö on siirtynyt erittäin mielellään kaupungin vastaavalla alalla toimivan palveluyksikön palvelukseen, vaikka esimerkiksi tulotaso on saattanut siinä yhteydessä laskea. Tosin on todettava, että myös kaupungin henkilöstöä on siirtynyt muualle töihin, muttei haastateltavien mukaan kuitenkaan kovin merkittävässä määrin.

Teknisellä sektorilla on henkilöstön keski-ikä koko kunta-alan korkein ja myös Oulun kaupungin teknisissä palveluissa henkilöstö on ikääntynyttä. Tästä on tiettyjä haittoja muun muassa lisääntyneiden sairaspöissaolojen vuoksi, mutta toisaalta se antaa myös mahdollisuuksia organisaatiarakenteiden tarkasteluun. Kaupungin omaa osuutta on tämä vuoksi mahdollista tulevina vuosina laskea ja avata markkinoita yksityisille yrityksille ilman että joudutaan turvautumaan irtisanomisiin. Päätökset tulevista linjauksista pitäisi haastateltavien mukaan kuitenkin tehdä ajoissa. Mikäli omaa tuotantoa pyritään myös jatkossa ylläpitämään, olisi uutta henkilöstöä palkattava ajoissa, jottei sukupolvenvaihdos olisi liian äkkinäinen.

Vaikka suuret tulossa olevat organisaatiomuutokset vaikuttavat usein henkilöstön työmotivaatiota heikentävästi, ei Oulun kaupungilla ole haastateltavien mukaan motivaatio-ongelmia laajassa mitassa esiintynyt. Alkuvaikeuksia jälkeen henkilöstö on ollut etenkin tilaajapuolella motivoitunutta ja on ollut aktiivisesti mukana kehittämistyössä. Sen sijaan joissakin tuottajayksiköissä on ollut enemmän ongelmia; joidenkin haastateltavien mielestä korkeat sairaspöissaololuvut kertovat osaltaan motivaatio-ongelmista. Osa henkilöstöstä ei vielääkään ole halukas osallistumaan palvelutuotannon uudistamisprosessiin.

Haastatteluissa tuli esiin eräs merkittävä sekä henkilöstön asemaan, työtehtäviin että myös kunnallisen palvelutuotannon kilpailukykyyn vaikuttava asia, joka on kuntasektorilla jäänyt ehkä liiankin vähälle huomiolle. Kyse on moniosaamisesta ja siihen liittyvästä koulutuksesta. Monet päiväkodit haluavat pitää oman valmistuskeittiön, mikä lisää ruokahuollon kustannuksia. Toisaalta päiväkodeissa nähdään myös tarpeellisena, että siivooja on paikalla koko päiväkodin aukioloajan. Koska kumpikaan tehtävä ei mahdollista ainakaan pienissä yksiköissä täyt-

tä työaikaan tekevän henkilön koko kapasiteetin hyödyntämistä, on ongelman ratkaisemiseksi alettu kouluttaa moniosaajia<sup>75</sup>. Tällöin sama henkilö huolehtii sekä päiväkodin ruoanvalmistuksesta että ainakin osittain myös siivouksesta ja lisäksi avustaa lapsiryhmien hoitotyössä. Tällöin hänen koko työpanoksensa saadaan hyödynnettyä ja sekä tuottavuus että taloudellisuus paranevat. Tällainen tehtävien uudelleenorganisointi vaatii kuitenkin henkilöstöltä uudenlaista asennetta ja joustavuutta. Moniosaajamalli on eräs ratkaisu, joka mahdollistaa kustannusten karsimisen palvelujen laadusta ja saavutettavuudesta tinkimättä. Esimerkiksi pienet lapsiystävälliset lähellä asiakkaita sijaitsevat päiväkodit eivät ole enää suhteettoman kalliita verrattuna suuriin ”laitoksiin”.

Työtyytyväisyyttä ja henkilöstön hyvinvointia on selvitelty Oulun päivähoidon henkilöstölle tehtyjen kyselyjen avulla. Vuonna 2000 kaupungin sosiaali- ja terveystoimen päivähoidon ja perhetyön yksikkö teki työtyytyväisyyskyselyn, jossa vertailtiin pilottipäiväkotien, verrokkipäiväkotien ja yksityisten päiväkotien henkilökunnan näkemyksiä ja kokemuksia työstään. Vuonna 2002 tehtiin uusi kysely, jossa selvitettiin pilotti- ja verrokkipäiväkotien henkilöstön työtyytyväisyyttä TAK-arviointijärjestelmän avulla<sup>76</sup>.

Vuonna 2000 tehty kysely toi esiin jonkin verran eroja pilottipäiväkotien, verrokkipäiväkotien ja yksityisten päiväkotien välillä. Lasten perushoitoa, käyttäytymistä ja ongelmia koskevista kysymyksistä voitiin vanhempien kanssa keskustella lähes yhtä helposti tai vaikeasti niin pilotti-, verrokki- kuin yksityisissäkin päiväkodeissa. Sen sijaan ulkoisten laatutekijöiden kohdalla tuli näkyviin eroja. Esimerkiksi tiloihin oli yksityisten päiväkotien henkilöstö selvästi tyytyväisempi kuin kaupungin päiväkotien henkilöstö, vaikka yksityiset päiväkodit toimivat usein tiloissa, joita ei ole siihen käyttöön suunniteltu. Yksityisten päiväkotien henkilöstö antoi kyselyssä tiloista arvosanan 3,4 – asteikko 1-5 – kun pilottipäiväkodeissa annettiin arvosana 2,9 ja verrokeissa 2,8. Ryhmäkoon osalta erot olivat vieläkin suuremmat; pilottipäiväkodeissa ryhmäkoko sai arvosanaksi 2,8, verrokeissa 2,7 ja yksityisissä päiväkodeissa 3,7. Yleisesti voidaan todeta, että kanssakäymisessä lasten vanhempien kanssa ja ulkoisissa laatutekijöissä ei ollut merkittäviä eroja pilottipäiväkotien ja verrokkipäiväkotien välillä. Sen sijaan ulkoisten laatutekijöiden kohdalla yksityisten päiväkotien henkilöstön arvio oli selvästi kaupungin päiväkotien henkilöstön arviota positiivisempi.<sup>77</sup>

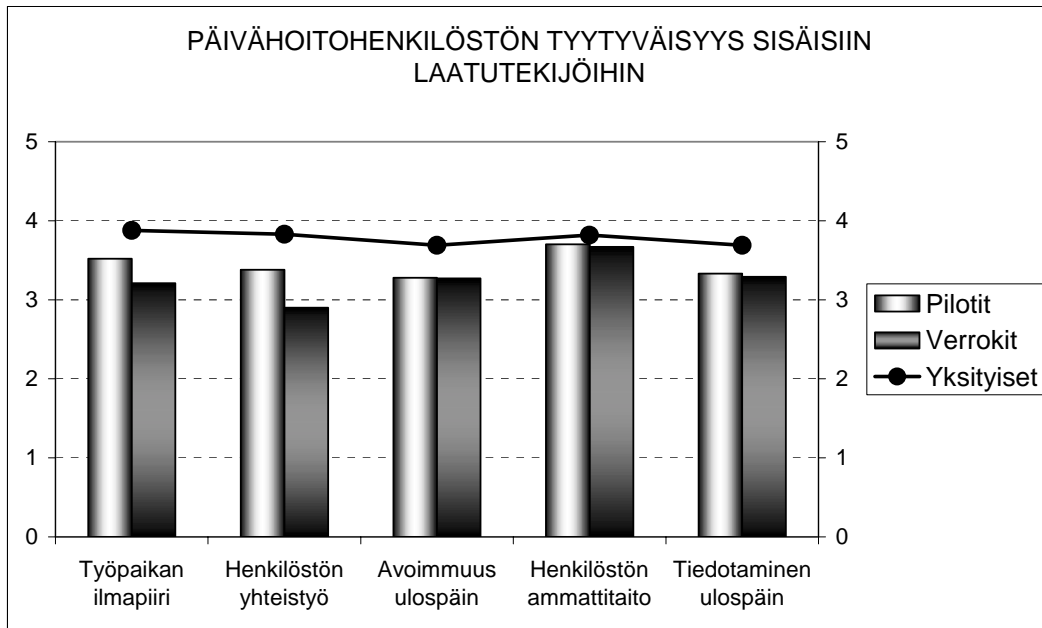
<sup>75</sup> Vuonna 2002 moniosaajakoulutukseen osallistui seitsemän laitospulaista. Lasten päivähoito 2002 (2003), 2

<sup>76</sup> TAK (Tutki – Arvioi – Kehitä) on Edufin Oy:n kunnille tarjoama julkisen sektorin arviointi- ja palautejärjestelmä.

<sup>77</sup> Palvelukysely 2000/henkilökunta



Päivähoidon laatuun liittyvät sisäiset tekijät nostivat esiin eroja myös pilottipäiväkotien ja verrokkipäiväkotien välillä. Hoitopaikan ilmapiiristä ja henkilöstön yhteistyöstä oli pilottipäiväkotien ja verrokkipäiväkotien henkilöstöllä erilainen näkemys. Pilottipäiväkotien henkilöstö oli näissä asioissa selvästi verrokkipäiväkotien henkilöstöä tyytyväisempää. Yksityisten päiväkotien henkilöstö oli jonkin verran tyytyväisempää sisäisiin laatutekijöihin lukuun ottamatta henkilökunnan ammattitaitoa, josta annettiin kaikissa kolmessa päiväkotiryhmässä lähes sama arvosana.

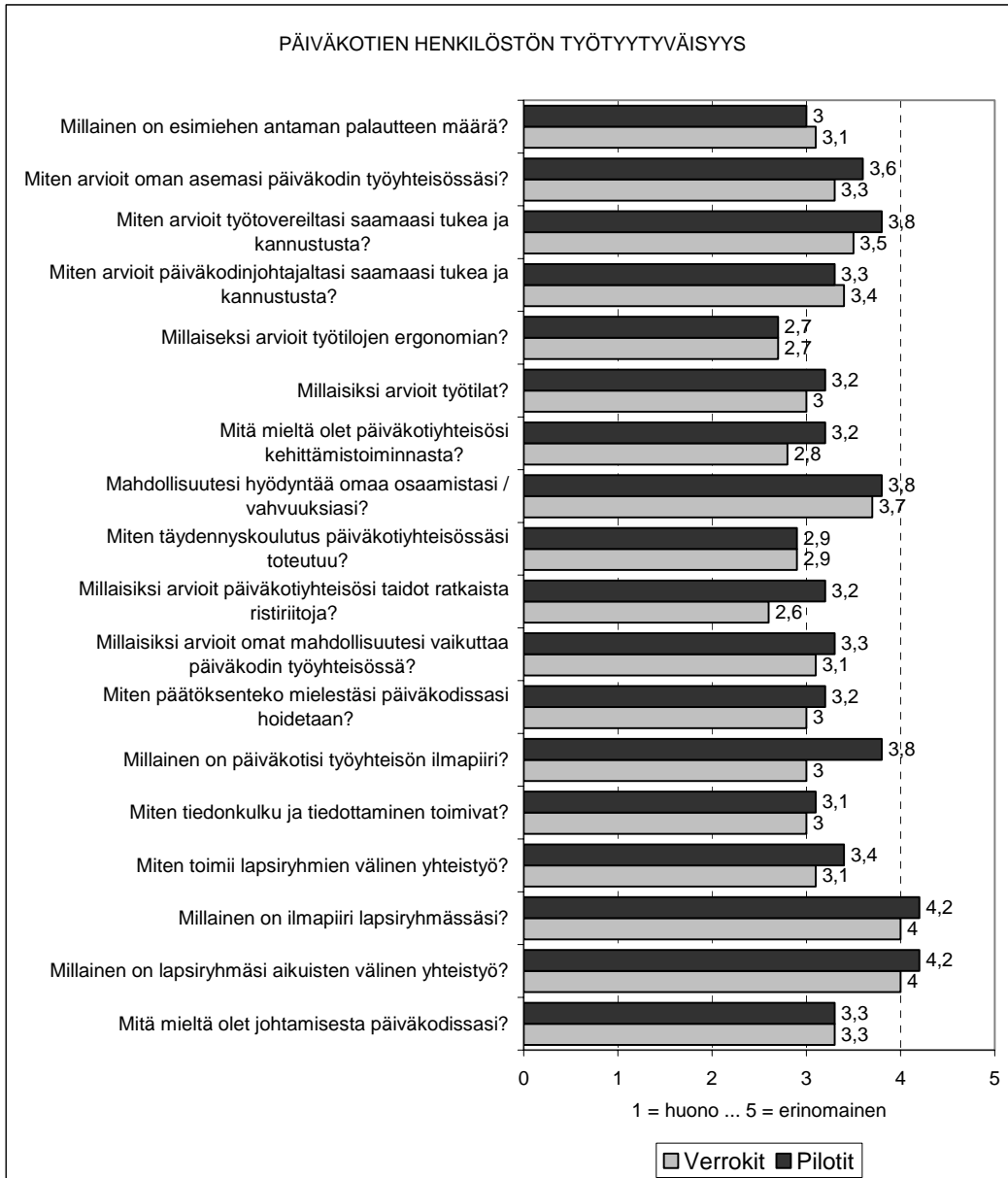


Kuva 5/20. Tyytyväisyys sisäisiin laatutekijöihin 2000.

Vuonna 2002 tehdyssä kyselyssä kartoitettiin pilottipäiväkotien ja verrokkipäiväkotien henkilöstön työtyytyväisyyttä ja näkemyksiä työyhteisön toiminnasta. Tässä kyselyssä pilottipäiväkotien ja verrokkipäiväkotien välinen ero oli kokonaisuutena erittäin pieni. Pilottien henkilöstön vastausten keskiarvo oli 3,4 ja verrokkipäiväkotien 3,3 asteikolla 1 (huono) – 5 (erinomainen). Kysely oli varsin kattava, koska esimerkiksi pilottipäiväkotien henkilöstöstä yli kolmannes (94 vastausta) osallistui kyselyyn. Verrokkipäiväkodeista lomakkeita palautettiin 56 lomaketta.

Kyselyyn vastanneet olivat muutamissa kysymyksissä täysin yksimielisiä. Esimerkiksi päiväkodin johtamisesta sekä pilottipäiväkotien että verrokkipäiväkotien henkilöstö antoi keskimäärin arvosanan 3,3, mikä käytetyllä asteikolla merkitsee hyvää. Hieman yllättävää tämä on siinä mielessä, että pilottipäiväkotien johtajille on annettu johtajakoulutusta, jonka voisi arvioida näkyvän jollain tavalla kyselyssä. Myös täydennyskoulutus sai saman arvosanan (2,9)

sekä pilottipäiväkodeissa että verrokkipäiväkodeissa. Työtehtävien kiinnostavuus ja haasteellisuus (ka. 3,8) ja työtilojen ergonomia (ka. 2,7) ja työn vastaaminen henkilökohtaisiin toiveisiin (ka. 3,6) arvioitiin pilottipäiväkodeissa ja verrokkipäiväkodeissa samantasoisiksi.



Kuva 5/21. Päiväkotien henkilöstön työtyytyväisyys 2002.

Suurin ero pilottipäiväkotien ja verrokkien välillä on työpaikan ilmapiirissä. Pilottipäiväkotien vastausten keskiarvo on 3,8 eli henkilöstö pitää ilmapiiriä erittäin hyvänä<sup>78</sup>. Verrokkipäiväkotien henkilöstön vastausten keskiarvo sen sijaan oli 3. Vaikkei verrokkien arvosanakaan ole mitenkään hälyttävän huono, ero pilottipäiväkotien hyväksi on kuitenkin merkittävä. Myös päiväkotiyhteisön taidot ratkaista ristiriitoja arvioitiin pilottipäiväkodeissa (ka. 3,2) selvästi

<sup>78</sup> Kyselyssä käytetty asteikko oli 1 = huono, 2 = kohtalainen, 3 = hyvä, 4 = erittäin hyvä ja 5 = erinomainen.

verrokkeja (ka. 2,6) paremmaksi. Esimiehen antaman palautteen määrään ja päiväkodinjohtajalta saatuun tukeen ja kannustukseen oli pilottipäiväkotien henkilöstö aavistuksen tyytymättömämpi kuin verrokkipäiväkotien henkilöstö. Syynä tähän saattaa olla se, että pilottipäiväkotien johtajat ovat joutuneet käyttämään merkittävän osan työpanoksestaan pilottikokeilun käynnistämiseen eikä heiltä siksi ole jäänyt niin paljon mahdollisuuksia kanssakäymiseen henkilökunnan kanssa.

### **Kannustinjärjestelmät**

Henkilöstön työmotivaation lisäämiseksi ja uusiin tavoitteisiin sitoutumisen edistämiseksi voidaan kehittää erilaisia palkitsemisjärjestelmiä. Ydinkunta-palvelukuntamalliin tai tilaaja-tuottajamalliin liitetään usein jonkinlaisia kannustinjärjestelmiä, joiden avulla työntekijöitä palkitaan asetettujen kustannus-, määrä- ja laatutavoitteiden saavuttamisesta. Vaikka erilaisiin palkitsemisjärjestelmiin on perinteisesti julkisella sektorilla suhtauduttu kriittisesti, on organisointi- ja toimintamallien muuttuminen lähemmäs yksityistä sektoria lisännyt myös kannustinjärjestelmien hyväksyttävyyttä. Luontevaa olisi, että myös julkisen sektorin henkilöstöä palkittaisiin tavoitteiden saavuttamisesta. Merkitseehän se usein henkilöstön työtahdin kiristymistä ja vaatii myös heidän oma-aloitteisia toimia tehokkuuden parantamiseksi. Kunnallinen työmarkkinalaitos on osaltaan kiinnittänyt huomiota kuntien palkkausjärjestelmien kehittämiseen ja kannustaa kuntia tulospalkkiojärjestelmien käyttöön<sup>79</sup>.

Oulussa palkitsemista on jo jonkin verran käytetty muun muassa päivähoitossa. Pilottipäiväkodeissa palkkio on tosin aluksi perustunut pelkästään siihen, että päiväkotia on mukana kokeilussa. Sen sijaan varsinaista tulospalkkiojärjestelmää ollaan vasta kehittämässä. Lastensuojelussa ei ole vielä siirrytty sopimusohjaukseen, minkä vuoksi kannustinjärjestelmiäkään ei ole käytössä. Niiden käyttöönotto tulee kuitenkin ajankohtaiseksi sisäiseen sopimusohjaukseen siirtymisen yhteydessä. Teknisen sektorin liikelaitoksissa tulospalkkiojärjestelmä on niin ikään paraikaa työn alla ja keskustelua käydään siitä, millainen järjestelmän tulisi olla ja mitkä mittarit olisivat palkkion laskennan perustana.

---

<sup>79</sup> Ks. esim. Kuntatyönantaja 3/2003, jossa on tulospalkkiojärjestelmää koskevat teemasivut. Myös teknillisessä korkeakoulussa on menossa tulospalkkaus ja –palkkiojärjestelmiin liittyvä tutkimus- ja kehitysprojekti, jossa on tutkittu sekä yksityisen että julkisen sektorin tulospalkkausjärjestelmiä. Hankkeessa on ollut mukana myös Oulun kaupungin terveydenhuollon yksiköitä.

Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua tuloksen mittaaminen; kunnallisessa palvelutuotannossa tulos on muutakin kuin pelkästään tuloslaskelman alin rivi. Tulospalkkioiden vaarana on myös osaoptimoinnin ilmeneminen, minkä vuoksi tulospalkkio pitäisi laskea riittävän suurista palvelutuotannon kokonaisuuksista. Haastatteluissa esitettyjen mielipiteiden perusteella tulospalkkion ei pitäisi perustua esimerkiksi vain yhden päiväkodin vaan suuremman alueen yhteiseen tulokseen, jolloin kunnan omien yksiköiden yhteistyö ei vaarantuisi.

Parhaana vaihtoehtona pääosa haastateltavista piti *yhteisöllistä palkkiojärjestelmää*. Esimerkiksi lastenkodeissa palkkio voisi muodostua kaikkien kolmen kaupungin oman lastenkodin yhteisestä tuloksesta. Laitoskohtainen palkkio saattaisi johtaa kaupungin omien lastenkotien väliseen kilpailuun ja mahdolliseen osaoptimointiin, jolloin laitosten yhteistyö kärsisi ja tuotaisi koko lastensuojelun näkökulmasta huonomman tuloksen. Toisaalta kannatusta sai myös laitoskohtainen palkitseminen, joka toisi myös omaan tuotantoon sekä laatu- että hintakilpailua. Vaarana nähtiin kuitenkin laitosten keskinäisen kilpailun mahdolliset negatiiviset vaikutukset. Yksilökohtaista palkitsemista ei lastensuojelussa pidetä mahdollisena kuten ei juuri muillakaan tehtäväalueilla. Kunnallinen palvelutuotanto on luonteeltaan usein ryhmätyötä, eikä yksittäisen henkilön tehokkuutta useinkaan ole mahdollista tarkastella erikseen. Palkitsemisjärjestelmien valinnassa pitää huomioida myös sen vaikutukset työilmapiiriin. ”... yksilökohtaiseen palkitsemiseen ei olla valmiita, kateus on voimakasta”, totesi eräs haastateltavista arvioidessaan eri palkitsemisjärjestelmien hyviä ja huonoja puolia.

Edellä jo todettiin, että tulospalkkio ei voi perustua esimerkiksi liikelaitoksen tuloslaskelman alimmaisesta rivin lukuun ainakaan niin kauan, kun liikelaitos ei ole vapaassa kilpailussa yksityisten tuottajien kanssa. Yksimielisiä oltiin kuitenkin siitä, että jonkinlainen kannustinjärjestelmä pitäisi ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtyvissä tuotantoyksiköissä olla. Eräänä vaihtoehto nähtiin malli, jossa tulospalkkio perustuisi esimerkiksi teknisen sektorin liikelaitoksissa siihen, kuinka hyvin kaupungin oman yksikön kustannukset lähenevät yksityisten palveluntuottajien kustannustasoa. Tämä tosin edellyttää sitä, että riittävä määrä palvelutuotannosta on kilpailun piirissä tai kaupungin yksikkö laskee vertailuhintoja sellaisissa urakkakilpailuissa, joihin se ei itse osallistu, jotta yksityisten tuottajien kustannustaso suhteessa kaupungin yksiköiden kustannustasoon saadaan selville. Tässä mallissa olisi myös mahdollisuus ottaa huomioon kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen ja yksityisten sektorin vastaavan sopimuksen ero, joka voitaisiin kompensoida tuotantokustannustavoitteita asetettaessa.

## 6 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

### 6.1 Arvioita mallista kokonaisuutena

Tilaaaja-tuottajamallista – ydinkunta-palvelukuntamallista kuten sitä Oulussa kutsutaan – saadut tähänastiset kokemukset ovat pääosin myönteisiä. Vaikka mallin käyttöönotto on vasta alkuvaiheessa, näyttää malli vievän palvelutuotantoa asetettujen tavoitteiden suuntaan. Toisin sanoen kustannusten nousua on saatu hillittyä ja kustannuksia osin jopa leikattua. Myös tuotavuuden on todettu parantuneen kokeilussa mukana olevissa yksiköissä. Kustannusrakenteen selvittäminen, kustannusten läpinäkyvyys ja lisääntynyt kustannustietoisuus ovat myönteisiä asioita. Myös laatuun on tuotteistuksen ja kilpailuttamisen myötä jouduttu kiinnittämään enemmän huomiota.

Malli näyttäisi lisäksi tähänastisten kokemusten perusteella toimivan hyvin myös hyvinvointipalveluissa ja soveltuvan kielteisistä ennakkoasenteista huolimatta sellaisiin sosiaalisektorin palveluihin kuin lastensuojeluun, jossa on kyse räätälöidyistä yksilökohtaisista palveluista. Sen lisäksi, että mallia ollaan viemässä eteenpäin sosiaali- ja terveystoimessa, on mallin ainakin osittaista soveltamista alettu valmistella myös koulutoimessa aloittamalla tuotteistamisen valmistelu; tätä voidaan pitää urauurtavana pioneerityönä koko kuntakenttää ajatellen. Tosin tiukka lainsäädäntö asettaa osaltaan rajoituksia tilaaaja-tuottajamallin käytölle koulutoimessa.

Kaikki haastatteluihin osallistuneet olivat pääosin tyytyväisiä ydinkunta-palvelukuntamalliin ja suhtautuivat uudistukseen myönteisesti. Luonnollisesti mallia kohtaan esitettiin myös kritiikkiä, mutta se kohdistui enemmänkin yksityiskohtiin kuin malliin sinänsä. Yksikään haastateltavista ei halunnut enää palata vanhoihin ”suunnitelmatalouden aikaisiin” käytäntöihin ja toimintatapoihin vaan valitulla tiellä haluttiin poikkeuksetta jatkaa.

Kustannustietoisuutta on saatu vietyä eteenpäin. Sen on tähän mennessä mallin merkittävin anti koko kaupunkia ajatellen. Samoin laatu-tietoisuus on kehittynyt, mikä on merkinnyt sitä, että nyt vältetään ylilaadulta ja sen mukanaan tuomilta piilokustannuksilta. Tuotteistaminen on monen haastateltavan mielestä ollut merkittävä askel eteenpäin sekä rajallisten resurssien käytön että kustannusten hallinnan kannalta. Vaikka ydinkunta-palvelukuntamalli ottaa vasta ensiaskeliaan, tähän mennessä tehty kehitystyö on jo ”puoli voittoa”. Seuraava kommentti kuvaakin melko hyvin haastatteluihin osallistuneiden mielipidettä tähänastisista saavutuksista: ”Vaikka valtuusto päättäisikin, että YKPK-malli on huuhaata, eivät rahat ja työpanos olisi

menneet hukkaan. Kehittämisessä se ei vaikuttaisi mitään”. Kehitystyötä on tehty paljon ja se voidaan joka tapauksessa hyödyntää organisointitavasta ja palvelutuotantomallin nimestä riippumatta.

## 6.2 Taloudellisuus ja tehokkuus

Taloudellisuuden paranemisesta ja kustannuskehityksestä oli haastateltavilla hieman erilaisia näkemyksiä. Osa piti jo nyt saavutettuja kustannussäästöjä merkittävinä, kun taas jotkut olivat sitä mieltä, että kustannusvaikutuksista ei ole vielä kaikilla tehtäväalueilla selvää näyttöä. Samoin tuottavuuden kasvusta oli eriäviä käsityksiä. On kuitenkin todettava, että kukaan haastatelluista ei väittänyt mallin vieneen kehitystä taloudellisuuden ja tehokkuuden kannalta huomponpaan suuntaan. Joidenkin tehtävien kohdalla malliin siirtymisen aiheuttama työmäärä – vaikkei sitä ole systemaattisesti seurattukaan – on ollut merkittävä ja tuonut siirtymävaiheessa jonkin verran lisäkustannuksia.

Katujen kunnossapidossa ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtyminen on kaikkein pisimmällä ja myös mallin tuomat kustannusedut alkavat hahmottua. Kustannukset ovat kunnossapidon osa-alueesta ja vastaajasta riippuen alentuneet 0-40 %. Merkittävimpinä kustannuksia alentavia tekijöinä ovat olleet alueurakointiin siirtyminen ja laatukriteerien täsmentäminen.

Kiinteistöjen hoidossa tehokkuuden arvioitiin parantuneen noin 10 %. Osittain tähän on ollut syynä kustannustietoisuuden paraneminen, mihin mallin käyttöönotolla on pyrittykin. Toiminnan tehostumisessa merkittävänä tekijänä on ollut muun muassa työn mitoituksen kehittäminen. Kiinteistökohteista vastaavien henkilöiden työpanoksia on saatu tasattua ja kaikkien resurssit on saatu tehokkaaseen käyttöön. Tämä avulla kiinteistönhoidosta vastaava yksikkö on voinut ottaa hoitaakseen uusia kohteita henkilöstöä lisäämättä.

Haastattelujen mukaan esimerkiksi päivähoidossa *yksikkökustannusten* nousupaineita on saatu hillittyä niin, että nousu on ollut jopa palkkojen nousua hitaampaa. Tätä käsitystä tukevat myös tilastoaineistot; verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin on Oulun päivähoiton hoitopäiväkustannus tilastojen valossa kohonnut hitaammin. Nousu on ollut vuosina 1997-2001 keskimäärin 2,5 %:n luokkaa kun se kymmenessä suurimmassa kaupungissa on ollut keskimäärin 3,5 %.

Käsitys tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen mukanaan tuomista *transaktiokustannuksista* vaihtelee toimialasta riippuen melko paljon. Teknisissä palveluissa, millä tässä tarkoitetaan kiinteistöjen hoitoa ja katujen kunnossapitoa, transaktiokustannuksia pidetään vähäisinä tilaaja-tuottajamallista saataviin etuihin nähden. Osittain tämä johtuu siitä, että teknisellä sektorilla sopimusmenettelyt ovat jo entuudestaan olleet laajassa käytössä ja ovat siten tuttuja; onhan muun muassa katujen rakentamisessa ja osittain myös kunnossapidossa perinteisesti käytetty yksityisiä melko runsaasti yksityisiä urakoitsijoita. Alkuvaiheessa alueurakoiden mitoitustilaukset ja tarjousprosessi on vaatinut yhden henkilön koko työpanoksen. Tämä työ kuitenkin vähenee oleellisesti kun mitoitustilaukset saadaan tehtyä kaikkien kohteiden osalta. Jatkossa mitoitusten ylläpito ja tarjousrutiinien pyörittäminen ei vaadi enää niin paljon resursseja.

Hyvinvointipalveluissa tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on koettu raskaammaksi ja enemmän resursseja vaativaksi prosessiksi. Tämä johtuu osittain siitä, että nämä palvelut on tähän saakka tuotettu pääasiassa kunnan omalla organisaatiolla, vaikka ostopalvelujen käyttö on viime vuosina lisääntynyt maanlaajuisestikin sekä päivähoitossa että lastensuojelussa. Päivähoitossa tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen edellyttämä tuotteistaminen on ollut kohtuullisen helppo tehtävä, mutta lastensuojelussa se on ollut vaativampi prosessi. Koska lastenkoteihin sijoitettavat lapset ovat yksilöitä, joiden ongelmat ja hoitotarve ovat erilaisia, ovat sekä sisäinen sopimusohjaus että ulkopuolinen kilpailutus vaativia tehtäviä.

Ydinkunta-palvelukuntamallin soveltaminen lastensuojeluun on tuonut esiin myös joitakin ei-toivottuja tilaaja-tuottajamalliin liittyviä ilmiöitä. Oulun tapauksessa lastensuojelulaitosten – etenkin yksityisten palveluntuottajien – on havaittu pyrkivän valitsemaan helppohoitoisia lapsia, joiden hoitaminen vaatii vähemmän resursseja ja siten parantaa tulosta. Tällöin nämä hankalammat tapaukset sijoitetaan kaupungin yksiköihin, joiden keskimääräiset kustannukset hoidettavaa lasta tai nuorta kohden nousevat väistämättä korkeammiksi. Tämä ongelma ei ole kovin merkittävä, mutta haastateltavien mukaan kuitenkin havaittavissa.

Eräänä merkittävänä tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen tavoitteena on *kustannustietoisuuden* parantumien, mikä on edellytyksenä kustannuskehityksen kurissa pitämiseksi. Etenkin teknisellä sektorilla ydinkunta-palvelukuntamallissa mukana olevissa yksiköissä kustannustietoisuus on pyritty viemään suorittavalle tasolle saakka, jolloin taloudellisuuden paranemiselle on hyvät edellytykset. Kustannusseurantaa, tarkkailua ja raportointia on pyritty kehittämään niin, että jokainen yksikkö tietää, missä mennään ja osaa tarvittaessa kiinnittää huomiota oikeisiin asioihin. Oman tuotannon kustannusrakenteen tunteminen antaa hyvän pohjan palvelutuotan-

non kehitystyölle ja auttaa kunnan omia yksiköitä valmistautumaan mahdolliseen palvelujen kilpailuttamiseen tulevina vuosina.

Mielenkiintoisena kysymyksenä haastatteluissa tuli esiin se, millaiset mahdollisuudet kunnan tuotantoyksiköillä on *menestyä kilpailussa* yksityisiä tuottajia vastaan. Haastateltavien mukaan vapaan kilpailun tilanteessa saattaa käydä niin, että kunnallinen liikelaitos ei pärjää kilpailussa silloin, kun on kyse massatuotteista ja standardipalveluista. Sen sijaan erikoistuotteissa ja –palveluissa sen ammattitaito ja erikoisosaaminen voivat tehdä kunnallisen palvelutuotannon hyvinkin kilpailukykyiseksi. Tästä on esimerkkinä muun muassa Oulun Ateria, jonka kilpailukyky normaaliaterioissa (esimerkiksi pilottipäiväkodit) ei ole ollut kovin hyvä. Kymmenestä ateriapalvelunsa kilpailuttaneesta päiväkodista Oulun Ateria sai hoitaakseen vain 2 ja loput 8 menivät yksityisille tuottajille. Sen sijaan erikoisaterioissa, kuten vanhusten kotipalvelun ateriatoimitukset, Oulun Ateria on kilpaillut menestyksekkäästi yksityisten ruokapalvelujen tuottajien kanssa.

Ongelmaksi vapaassa kilpailussa menestymiselle saattaa nousta myös julkishallinnon *työsuhdekuulttuuri*. Kuntasektorilla on perinteisesti ollut työsuhdepolitiikassa kokopäiväisiin työsuhteisiin keskittyvä linja ja tämän linjan taakse on myös julkisella sektorilla vahva ammattiyhdistysliike asettunut. Kuitenkin joillakin palvelusektoreilla, esimerkiksi ruokahuollossa, kilpailukykyisen kustannusrakenteen saavuttaminen edellyttäisi haastateltavien mukaan osapäiväisten, 4-6 tunnin työntekijöiden käyttöä. Osa-aikaisuuteen ei kuntasektorilla olla oltu ainaakaan laajassa mitassa vielä valmiita, vaikka lait ja sopimukset eivät tällaista menettelyä rajoita sen enempää kuin yksityiselläkään sektorilla.

### **6.3 Palvelujen laatu**

Palvelujen laadussa ei ydinkunta-palvelukuntamallissa ole ollut merkittäviä ongelmia sen enempää kaupungin oman tuotannon kuin yksityisiltä tuottajilta hankittujen palvelujen osalta. Esimerkiksi Helsingin kaupungin 1990-luvun loppupuolella toteuttaman ruokahuollon ja siivouksen kilpailuttamiskokeilun ongelmiin ei Oulussa ole törmätty. Yksityisten palveluyritysten työhön ollaan oltu melko tyytyväisiä niin katujen kunnossapidossa, ruokahuollossa kuin siivouksessakin. Esimerkiksi katujen kunnossapidossa oman yksikön ja yksityisten urakoitsijoiden laadussa ei ole havaittu merkittäviä eroja. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa palveluntuottajan henkilöstö vaihtuu usein, on laadussa ollut jonkin verran huomautettavaa.



Suurimmat *laatuongelmat* liittyvät kaupungin oman henkilöstön työjälkeen. Kysymys ei tällöin kuitenkaan ole huonosti tehdystä työstä vaan ylilaadusta. Kaupungin henkilöstö ei haasteltavien mukaan ole kaikilta osin vielä sisäistänyt sopimusohjauksen ideaa eli sitä, että tehdään vain se, mistä on sovittu ja mistä yksikölle maksetaan. Kun työntekijä menee esimerkiksi kiinteistöön korjaamaan viallista kohdetta, hän korjaa samalla jonkin toisen huomaamansa vian, vaikkei sen korjaamisesta olisi sovittukaan. Kokonaistaloudellisesti tällainen on järkevää, mutta ei kuitenkaan sopimusohjauksen perusidean mukaista. Kustannustietoisuuden lisääntymisen ja sopimusohjauksen kehittämisen myötä tässäkin asiassa saavutettaneen varmasti järkevä tasapaino.

#### **6.4 Tilaajan ja tuottajan roolit**

Merkittävien organisaatiossa tapahtuvien uudistusten jälkeen osapuolet tarvitsevat yleensä aikaa ennen kuin he löytävät paikkansa uudessa organisaatiomallissa ja sisäistävät uuden roolinsa. Ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtyminen vaatii sekä tilaajaorganisaatiolta että tuottajaorganisaatiolta kykyä irtautua perinteisestä kuntaorganisaatiomallista ja –ajattelusta. Kaikilta osin tämä muutos ei kuitenkaan ole sujunut täysin kitkatta. Sekä tilaaja- että tuottajapuolella on ollut jonkinlaisia sopeutumisvaikeuksia. Osittain tämä koskee luottamushenkilöorganisaatiota ja osittain viranhaltijoita. Tilaaja ei välttämättä miellä sitä, että nyt tuottaja tekee sen ja vain sen mistä on sopimuksessa sovittu. Muusta pitäisi pelisääntöjen mukaisesti tehdä erillinen lisäsopimus.

Ongelmaksi on tuottajapuolelta tullut joiltakin osin se, että tuottaja pyrkii ”sanelemaan” tilaajalle sen, mitä tämän pitäisi tilata. Tuottaja ikään kuin pyrkii pakkomyymään tilaajalle tietyt palvelut tai palvelupaketin. Osaltaan tähän tuottajan yliaktiiviseen rooliin on kuitenkin syynä se, että tilaajapuolen asiantuntemus ei kaikilta osin vielä riitä palvelujen tilaamiseen. Tästä johtuen tilaajaorganisaatio on joutunut käyttämään tuottajan asiantuntemusta muun muassa tarjouspyyntöjä valmistellessaan, mikä saattaa aiheuttaa uskottavuusongelmia tilaaja-tuottajamallia kohtaan. Tilaajan asiantuntemuksen lisääntyessä ongelma kuitenkin poistunee.

Tilaaja- ja tuottajapuolen *riittävän selvää erottamista* pidetään tärkeänä niin luottamushenkilöorganisaation kuin viranhaltijaorganisaationkin kohdalla. Parhaana mallina pidetään sitä, että sekä tilaaja että tuottaja toimivat oman toimielimensä alaisuudessa. Teknisellä sektorilla

tähän on jo päästykin, mutta sosiaalitoimessa molemmat osapuolet ovat saman lautakunnan alaisia eikä myöskään viranhaltijaorganisaatiota ole siten voitu jakaa. Tilannetta ei pidetty täysin tyydyttävänä ja ongelmaan toivottiin kiinnitettävän jatkossa huomiota.

## 6.5 Prosessi ja henkilöstö

Prosessi, jolla ydinkunta-palvelukuntamalliin on Oulussa siirrytty, ei haastateltavien mielestä ole ollut liian nopea, vaikkakaan siirtymäajat eivät ole kaikkien yksiköiden osalta riittäneet; kilpailuttamiseen ei alkuperäisen aikataulun puitteissa olla valmiita. Tästä haastateltavat olivat pääosin yksimielisiä. Vapaaseen kilpailuun siirtymisen mahdollisesta ajankohdasta ei tosin yhdelläkään haastateltavista ollut kovin selkeää käsitystä. Ongelmaksi saattaa muodostua kunnallinen virka- ja työehtosopimus, jota pidettiin yksityisiä sopimuksia kalliimpana suoritettavaa työtä tekevän henkilöstön osalta. Haastateltavien näkemykset työvoimakustannuserosta vaihtelivat jonkin verran, mutta yleensä mainittiin kunnallisen sopimuksen olevan noin 15-20 % yksityistä sopimusta kalliimpi. Tämä realiteetin huomioonottamista vapaata kilpailua suunniteltaessa jotkut haastateltavat erityisesti korostivat. Se, pystyykö kunnallinen liikelaitos kompensoimaan tämä eron suuremmalla tehokkuudella ja paremmalla laadulla, ei ole selvää.

*Henkilöstön asemaan* tulisi tilaaja-tuottajamallia kehitettäessä kiinnittää riittävästi huomiota. Tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen kaltaiset suuret muutokset aiheuttavat henkilöstössä usein epävarmuutta työpaikkojen säilymisestä, mikä lisää uudistukseen kohdistuvaa vastustusta. Säännöllinen ja avoin tiedottaminen ja henkilöstön mukaanotto jo uudistuksen suunnitteluvaiheessa on hyvä tapa lisätä tietoa ja vähentää vastustusta.

Haastatteluissa tuli esiin eräs sekä henkilöstön asemaan ja työtehtäviin että myös kunnallisen palvelutuotannon kilpailukykyyn vaikuttava asia, joka kuntasektorilla on jäänyt melko vähälle huomiolle, nimittäin *moniosaaminen*. Monet päiväkodit haluavat pitää oman valmistuskeittiön, mikä nostaa ruokahuollon kustannuksia. Toisaalta päiväkodeissa nähdään myös tarpeellisenä, että siivoaja on paikalla koko päiväkodin aukioloajan. Kumpikaan tehtävä ei mahdollista ainakaan pienissä yksiköissä täyttää työaikaan tekevän henkilön koko kapasiteetin täyttä hyödyntämistä ja siksi ongelman ratkaisemiseksi on alettu kehitellä moniosaajajavaa. Tällöin sama henkilö huolehtisi sekä päiväkodin ruoanvalmistuksesta että ainakin osittain myös siivouksesta. Tällainen tehtävien uudelleenorganisointi vaatii kuitenkin henkilöstöltä valmiutta oppia uutta, ennakkoluulotonta asennetta ja joustavuutta. Moniosaajamallin hyödyntäminen

saattaisi olla kuitenkin eräs ratkaisu, joka mahdollistaisi kustannusten karsimisen tai ainakin kurissa pitämisen ja kunnan yksiköiden kilpailukyvyn parantamisen ilman työ- ja virkasuhteiden osa-aikaistamista.

Henkilöstön työmotivaation lisäämiseksi ja uusiin tavoitteisiin sitoutumisen edistämiseksi voidaan kehittää erilaisia *palkitsemisjärjestelmiä*. Tulospalkkioiden käyttäminen on tästä hyvä esimerkki. Oulussa tätä on jo jonkin verran käytetty ja käyttöalaa ollaan laajentamassa. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua tuloksen mittaaminen; kunnallisessa palvelutuotannossa tulos on muutakin kuin tuloslaskelman alin rivi. Tulospalkkioiden vaarana on haastateltavien mukaan myös osaoptimoinnin ilmeneminen, minkä vuoksi tulospalkkio pitäisi laskea riittävän suurista palvelutuotannon kokonaisuuksista. Tulospalkkio ei saisi perustua esimerkiksi yhden päiväkodin vaan suuremman alueen yhteiseen tulokseen, jolloin kunnan omien yksiköiden yhteistyö ei kärsisi tulospalkkiojärjestelmän vuoksi.

## **6.6 Mahdollisuuksia, uhkia ja kehittämistarpeita**

Oulun malli on ajoituksellisesti osunut myös suotuisaan ajankohtaan kahdestakin syystä. Ensiksi kaupungin taloudellinen tilanne on ollut sellainen, että mihinkään välittömiin pakkoratkaisuihin ole ollut tarvetta. Organisaatiota on voitu kehittää pienin askelin, harkiten ja keräämällä joka vaiheessa riittävästi kokemusta ja tietoa ennen uusien päätösten tekemistä.

Toinen uuden mallin käyttöönottoon liittyvä myönteinen tekijä on seurausta henkilöstön ikäjakaumasta. Vaikka henkilöstön korkea keski-ikä aiheuttaa paineita organisaatiolle muun muassa korkeiden sairaspöissaolomäärien takia, antaa se toisaalta lähivuosina hyviä mahdollisuuksia ja vapautta organisaatorakenteiden ja palvelujen tuotantovaihtoehtojen tarkasteluun. Eräs haastateltavista totesikin: ”Nyt pitäisi osata hyödyntää se aika, kun henkilöstö eläköityy vauhdilla. Silloin muutosten tekeminen on helpompaa.” Lähivuosien mittavan eläkkeellesiirtymisen johdosta päätökset tulevista palvelutuotannon rakenteista pitäisi toisaalta tehdä varsin pian. Koska Oulun kaupungin strateginen tavoite on kuitenkin pitää merkittävä osa palvelutuotannosta omassa organisaatiossa, pitäisi myös uutta henkilöstöä palkata ajoissa oppimaan. Liian nopea sukupolvenvaihdos saattaa haastateltavien mielestä aiheuttaa ongelmia; tieto ja kokemus eivät siirry uudelle sukupolvelle.

Eräänä malliin siirtymiseen liittyvänä asiana tuotiin esiin riittävän pitkien *siirtymäaikojen* tarve. Mallin kehittämissä tulisi olla malttia niin, että kerättäisiin riittävästi kokemuksia ennen jatkokehittelyä ja seuraavaan vaiheeseen siirtymistä. Esimerkiksi Oulun tapauksessa alkuperäisiä siirtymäaikoja jouduttaneen ainakin osittain jatkamaan, jotta saataisiin riittävästi kokemuksia ja tietoa mallin eteenpäinviemiseksi tehtävien päätösten tueksi.

Toisaalta haastateltavat korostivat myös sitä, että vaikka alkuperäisiä suunniteltuja siirtymäaikoja on jouduttu pidentämään, on mallia kuitenkin vietävä eteenpäin riittävän nopeassa tahdissa. Muutoin vaaraksi nähtiin koko prosessin vesittyminen. ”Kehittämistä pitää aina olla, muuten juna pysähtyy”, kuten eräs haastateltava asian ilmaisi. Vaikka vauhtia jouduttaisiin välillä hidastamaan, on asiaa hyvä pitää koko henkilöstöllä mielessä, jotta päämäärä eli entistä taloudellisemmat kunnalliset palvelut ei pääse unohtumaan. Kohtuullista etenemisnopeutta puoltaa myös se, että monessa tapauksessa henkilöstö väsyä kauan kestäväan jatkuvaan muutokseen.

Haastattelujen yhteydessä tiedusteltiin myös haastateltavien näkemyksiä siitä, mihin suuntaan ydinkunta-palvelukuntamallia tulisi kehittää ja millainen Oulun kaupungin palvelutuotannon rakenne ja organisointi voisi muutaman vuoden päästä olla. Tässä yhteydessä nousi useissa vastauksissa esiin kaksi seikkaa, joihin kunnallisten päätöksentekijöiden tulee jatkossa ottaa kantaa.

Ensiksikin kysymys kuntasektorilla laajaa keskustelua herättäneestä *yhtiöittämisestä*. Pitäisikö Oulun kaupungin palvelutuotantorakennetta jatkossa kehittää yhtiöittämällä kaupungin tuotantoyksiköitä? Tähän kysymykseen lähes kaikilla haastatelluilla oli ainakin kriittinen ja osin suorastaan kielteinen asenne. Palveluyksiköiden yhtiöittämisen ei yleensä nähty tuovan mitään ratkaisevia etuja esimerkiksi liikelaitosmuodossa tapahtuvaan toimintaan verrattuna. Ainoastaan joidenkin pienten tuotantoyksiköiden yhtiöittämisen jotkut haastatelluista näkisivät järkeväksi silloin, kun nämä yksiköt tuottavat sellaisia palveluja, joita yksityiset yritykset tuottavat jo nyt ja joiden toimialalla on riittävät ja kilpailulliset markkinat. Tällaisia palveluja saattaisivat olla esimerkiksi teknisen sektorin mittaus-, kartoitus- ja geotekniikkapalveluja tuottavat yksiköt.

Yhtiöittämisen ongelmaksi nähtiin erityisesti se, että yhtiöt saattavat ajautua hallinnon ja päätöksenteon näkökulmasta liian kauaksi kaupungin muusta organisaatiosta ja toimia liian itsenäisesti. Tällöin kaupunkikonsernin yhteisen strategian toteuttaminen saattaisi vaikeutua.

Huoli yhtiöiden liiallisesta itsenäisyydestä ja konserniohjauksen vaikeuksista on kuntakentällä yleinen<sup>80</sup>. Osa haastateltavista totesi, että jo nykyisin osa liikelaitoksista on liiankin itsenäisiä ja ”elää omaa elämäänsä”. Haastateltavien mukaan kaupungin palvelutuotantoyksiköiden yhtiöittämisessä ei ”ole mitään järkeä” silloin jos kaupunki omistaa koko osakekannan. Yhtiöittäminen nähtiin vain välivaiheena prosessissa, jonka lopputuloksena olisi palvelutuotannon yksityistäminen eli osakekannan myyminen.

Toinen merkittävä asia on palvelujen *yksityistäminen*, johon suhtauduttiin useimmiten kielteisesti. Uhaksi ja vaaratekijäksi nähtiin muun muassa se, että kaupunki jää yksityisen monopolin armoille. Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että kaupungilla pitää olla kaikilla sektoreilla omaa tuotantoa niin, että yksityinen hintataso ei ”karkaa käsistä”. Ulkoa ostetun ja kilpailutetun palvelutuotannon osuus pitää harkita toimialuekohtaisesti muun muassa yksityisten markkinoiden toimivuudesta ja laajuudesta riippuen. Haastateltavien mielestä ulkoa ostetun tuotannon osuus voisi pisimmälle vietyinä olla esimerkiksi 30-50 %, jolloin kaupungilla olisi vielä riittävän vahva oma tuotantoyksikkö. Silti saataisiin aikaan riittävät markkinat, jolloin yksityisten hintataso olisi jo kattavasti selvillä ja myös markkinamekanismia saataisiin hyödynnettyä alempien hintojen muodossa. Toisaalta joidenkin haastateltavien mielestä kaupungin omien yksiköiden optimikoko tai markkinaosuus voisi olla edellä esitettyä pienempi, jotta markkinamekanismin hyödyt saataisiin maksimoitua.

Kaupungin oma riittävän iso tuotantoyksikkö toimii myös suhdannehuippujen tasaajana, jolloin hintatason vaihtelut saadaan pidettyä paremmin kurissa. Mikäli palvelut pohjautuvat pelkästään yksityiseen tuotantoon saattavat hinnat matalasuhdanteen aikana olla hyvinkin alhaisia, mutta nousukauden aikana ne nousevat kohtuuttoman korkeiksi.

Haastatteluissa tuotiin esiin myös se, että esimerkiksi poikkeusolojen varalta kaupungin on tärkeää säilyttää organisaatio ja riittävä ammattitaito ja organisaatio muun muassa teknisten palveluiden alueella, jotta kunnallisteknisten järjestelmien toimivuus voidaan taata kaikissa olosuhteissa. Tällaisesta varmuudesta pitäisi haastateltavien mielestä olla myös valmiita maksamaankin hieman ylimääräistä.

---

<sup>80</sup> Kuntakonsernien johtamista ja siihen liittyviä ongelmia on käsitelty muun muassa raportissa Meklin, Pentti – Martikainen, Juha-Pekka (2003): Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

*Konsernijohtamisen* kehittäminen ja konserniajattelun syventäminen nousivat myös esiin haastatteluissa. Tähän liittyen kaupungilla onkin menossa konserniohjeiden uudistamisprosessi. Kehitettäessä palvelutuotanto-organisaatiota ydinkunta-palvelukuntamallin viitoittamalla tiellä on haastateltavien mukaan tärkeää muistaa konsernimaisen toiminnan periaatteet. Konsernin yksiköt tuottavat synergiaetuja vain, jos ne toteuttavat yhteistä strategiaa. Päätöksiä tehtäessä tulee muistaa ottaa huomioon paitsi kyseisen yksikön etu, myös koko kaupunkikonsernin kokonaisuus. Osa haastateltavissa näki jo tässä vaiheessa olevan osaoptimoinnin vaaraa ja tämä vaara lisääntynee ydinkunta-palvelukuntamallin edetessä. Tähän liittyen nähtiin tarpeelliseksi muun muassa liikelaitosten johtokunnissa toimivien luottamushenkilöiden ohjeistamisen kehittäminen niin, että he ottaisivat päätöksiä tehdessään konsernin kokonaisedun huomioon. Myös johtokuntiin valittavien luottamushenkilöiden koulutukseen tulisi haastateltavien mukaan panostaa riittävästi, jotta haastatteluissa mainittua liikelaitosten ”liiallista” itenäistymistä ei pääsisi tapahtumaan.

## LÄHTEET

Alueurakoiden tyytyväisyystutkimus (2002). Oulun kaupunki, tekninen keskus.

Bailey, Stephen J. (1999): Local government economics. Principles and practise. MacMillan, Houndmills.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (1998): Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Kertomus vuoden 2001 toiminnasta (2002). Helsingin kaupungin liikennelaitos.

Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset (2002). Kuntaliiton kilpailupolitiikan työryhmä.

Kähkönen, Liisa (2001): Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Kähkönen, Liisa (2002): Näennäismarkkinoiden tehokkuus –teoria ja käytäntö. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2002, s. 284-301.

Lasten päivähoito 2002 (2003). Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi, päivähoito ja perhetyö.

Lastensuojelu 2002 (2003). Tilastotiedote 16/2003. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Majoinen, Kaija (2001): Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Möttönen, Sakari (2001): Virastosta tuli palvelukeskus. Kunnallisen organisaation muutoskertomus. PS-kustannus, Jyväskylä.

Oulun kaupungin tasapainotusohjelma 1998-2000. Tilanneraportti II. (2000). Oulun kaupunki, keskusvirasto. Suunnittelupalvelut.

Palvelukysely 2000 / Henkilökunta. Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi, päivähoito ja perhetyö.

Peruspalvelut 2000 –työryhmämuistio (2001). Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Robson, Colin (2001): Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Siitonen, Pentti – Martikainen, Juha-Pekka (2002): Miten ja millä rahalla. Organisointi, rahoitustarve sekä kehittämisenäkökohtia teknisen palvelutuotannon toimialueilla. ACTA 145. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Silvennoinen-Nuora, Leena – Huotari, Päivi - Ratilainen, Kirsi – Sihvonen, Maarit (2003): Kuntien tuloksellisuusarviointi kehittämässä. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos. Tampere.

Toimintakertomus 2001 (2002). Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.

Toimintakertomus 2002 (2003). Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.

Toimintolaskenta ja tuotteistaminen päiväkodeissa (2001). Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.

Vuorela, Terho (1997): Arvioinnin tilaajan opas. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämissosasto, Helsinki.

Valkama, Pekka (1994): Tilaaja-tuottajamalli - mainostemppu utopiaan? Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Ydinkunta-palvelukunta toimintamallin kehittäminen teknisellä toimialalla (2003). Oulun kaupunki.

Yhdyskuntatekniset palvelut 2002 (. Palvelutytytyväisyystutkimuksen tulokset 37 kunnassa. Efektia. Helsinki.



**Liite 1. Tutkimuksessa haastatellut henkilöt****KESKUSHALLINTO****RYHMÄ 1**

Kaupunginjohtaja Kari Nenonen

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Matti Pikkarainen

**RYHMÄ 2 (TILAAJA)**

Apulaiskaupunginjohtaja Silja Hiironniemi (palvelujen järjestäminen)

**RYHMÄ 3 (TUOTTAJA)**

Apulaiskaupunginjohtaja Matti Pennanen (Palvelujen tuotanto)

**KATUJEN KUNNOSSAPITO****RYHMÄ 4 (TILAAJA)**

Puheenjohtaja Martti Turkka, Tekninen lautakunta

Johtaja Väinö Jounila, Tekninen keskus

Kunnossapitopäällikkö Ollipekka Huotari, tekninen keskus

**RYHMÄ 5 (TUOTTAJA)**

Johtaja Heikki Matinheikki, Oulun katutuotanto

Kunnossapitoyksikön päällikkö Eino Rajakangas, Oulun katutuotanto

**KIINTEISTÖJEN HOITO****RYHMÄ 6 (TILAAJA)**

Rakennuspäällikkö Jukka Heikkilä, Tekninen keskus/ Tilapalvelut

**RYHMÄ 7 (TUOTTAJA)**

Johtaja Veijo Komulainen, Oulun Comac

Kiinteistöhuoltopäällikkö Hannu Pekkala, Oulun Comac

**PÄIVÄHOITO****RYHMÄ 8 (TILAAJA)**

Puheenjohtaja Raimo Järvenpää, Sosiaali- ja terveyslautakunta

Vs. Sosiaali- ja terveystoimen johtaja Jukka Syvävirta

Päivähoito- ja perhetyön johtaja Leila Kerola

**RYHMÄ 9 (TUOTTAJA)**

Palveluysikköpäällikkö Tuulikki Pyykkö, Päivähoito, palvelualue 3

Päiväkodin johtaja Riitta Ukkola, Huonesuon ja Hönttämäen päiväkoti

## RUOKAHUOLTO

### RYHMÄ 10 (TILAAJA)

Henkilöstöjohtaja Unto Lehtonen

### RYHMÄ 11 (TUOTTAJA)

Johtaja Riitta Lappalainen, Oulun Ateria

## LASTENSUOJELU

### RYHMÄ 12 (TILAAJA)

Tulosyksikköjohtaja Jari Mäki-Runsas, Sosiaali- ja terveystoimi/ Sosiaalityö

### RYHMÄ 13 (TUOTTAJA)

Palveluyksikköpäällikkö Sisko Pirilä-Karlström, Sosiaalityö/ Lastensuojelun palveluyksikkö

Lastenkodinjohtaja Rauni Klemetilä, Onnelan lastenkoti